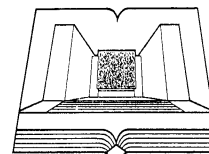


CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS  
SECRETARÍA GENERAL  
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DEL  
S E D I A

## **CONGRESO REDIPAL (VIRTUAL IV)**

**RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS EN LINEA**

Ponencia presentada por:

**Laura Valencia Escamilla**

***“Los dilemas de la democracia mexicana. Equilibrio de poderes y la conformación de gobiernos de coalición”***

***Febrero 2011***

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

---

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,  
México, DF, 15969. Teléfonos: 018001226272; +52 ó 55 50360000, Ext. 67032, 67031  
e-mail: [jorge.gonzalez@congreso.gob.mx](mailto:jorge.gonzalez@congreso.gob.mx)

# LOS DILEMAS DE LA DEMOCRACIA MEXICANA. EQUILIBRIO DE PODERES Y LA CONFORMACIÓN DE GOBIERNOS DE COALICIÓN

Por Laura Valencia Escamilla<sup>1</sup>

## Resumen

Desde hace más de una década el sistema político mexicano ha dejado de ser un sistema de gobierno unificado para convertirse en un sistema de gobierno dividido en donde el partido del presidente en turno, desde 1997, carece del control de la mayoría calificada en una o en ambas cámaras de congreso. Este fenómeno se ha venido repitiendo hasta nuestros días, dicha situación ha ocasionado una serie de experiencias que han mostrado como el sistema político mexicano de naturaleza multipartidista, mixto, sin reelección, con un congreso bicameral simétrico y gobierno dividido, ha transformado el presidencialismo omnipotente un presidencialismo acotado, con dispersión de poder, sin una mayoría que respalde las propuesta de políticas públicas del Ejecutivo, y sin instrumentos jurídicos constitucionales suficientes como para generar respuestas inmediatas ante la demanda de la población. Para algunos esta situación amenaza la endeble democracia mexicana debido a la “parálisis” o incluso ingobernabilidad, producto de las diferencias generadas entre poderes, la baja tasa de aprobación de iniciativas que el ejecutivo consideraba sustanciales para generar los cambios del país (reformas estructurales) o incluso el rechazo o modificación de los proyectos presupuestales presentados por el Ejecutivo, lo que ha engendrado el uso de instrumentos de controversia entre poderes como son el veto (en desuso desde 1940), la controversia constitucional así como las acciones de inconstitucionalidad.

Sobre la base de estas condiciones la interacción entre poderes durante los gobiernos divididos se definen bajo un nuevo marco radicalmente distinto al que representaba el hiperpresidencialismo, pero aunque se ha superado dicho sistema, es evidente que, en la actualidad los problemas resultantes de la combinación de viejas instituciones y nuevos actores han provocado diversos resultados que ocasionan, conflicto, fricciones e incluso nuevas alianzas que difuminan las líneas divisorias de las ideologías partidistas.

---

<sup>1</sup> Profesora Investigadora titular “C” del departamento de política y cultura de la UAM-Xochimilco, Calzada del Hueso 1100, col. Villa Quietud, Coyoacán, México, D.F. 04960

Es por ello que el documento intentará responder a los siguientes cuestionamientos: ¿cuáles son los escenarios a los que se enfrentan los gobiernos sin mayoría?; ¿cuál es el papel de los partidos políticos bajo este nuevo equilibrio de fuerzas? ¿cómo se resuelve el problema de ingobernabilidad en un sistema de gobierno dividido?

Para responder a estas preguntas se analizará el impacto de los gobiernos divididos en México desde 1997 con base en: la producción legislativa y el nivel de rechazo de parte de las mayorías adversas al presidente lo que nos muestren el grado de controversia de una iniciativa; la formación de coaliciones en torno a la agenda legislativa presidencial que favorece la agenda presidencial y el rechazo de parte del propio presidente a las iniciativas resultantes del proceso legislativo en dos niveles: la facultad de veto presidencial, y las controversias constitucionales cuyo fallo corresponde a la Suprema Corte de Justicia.

## **LOS DILEMAS DE LA DEMOCRACIA MEXICANA. EQUILIBRIO DE PODERES Y LA CONFORMACIÓN DE GOBIERNOS DE COALICIÓN**

Desde hace más de una década el sistema político mexicano ha dejado de ser un sistema de gobierno unificado para convertirse en un sistema de gobierno dividido en donde el partido del presidente en turno, desde 1997, carece del control de la mayoría calificada en una o en ambas cámaras de congreso. Este fenómeno se ha venido repitiendo hasta nuestros días, dicha situación ha ocasionado una serie de experiencias que han mostrado como el sistema político mexicano de naturaleza multipartidista, mixto, sin reelección, con un congreso bicameral simétrico y gobierno dividido, ha transformado el presidencialismo omnipotente a un presidencialismo acotado, con dispersión de poder, sin una mayoría que respalde las propuestas de políticas públicas del Ejecutivo, y sin instrumentos jurídicos constitucionales suficientes como para generar respuestas inmediatas ante la demanda de la población. Para algunos esta situación amenaza la endeble democracia mexicana debido a la “parálisis” gubernamental, producto de las diferencias generadas entre poderes, la baja tasa de eficiencia legislativa y con ello la incapacidad de los actores para cooperar y consolidar los cambios institucionales del nuevo régimen democrático. Tal situación ha engendrado encono entre los poderes así como el uso de instrumentos de controversia como son el veto (en desuso desde 1940), la controversia constitucional o las acciones de inconstitucionalidad, como detractores de las reformas institucionales.

Sobre la base de estas condiciones la interacción entre poderes durante los gobiernos divididos se definen bajo un nuevo marco radicalmente distinto al que representaba el hiperpresidencialismo, pero aunque se ha superado dicho sistema, es evidente que, en la actualidad los problemas resultantes de la combinación de viejas instituciones y nuevos actores han provocado diversos resultados que ocasionan, conflicto, fricciones e incluso nuevas alianzas que difuminan las líneas divisorias de las ideologías partidistas.

Es por ello que el documento intentará responder a los siguientes cuestionamientos: ¿cuáles son los escenarios a los que se enfrenta el sistema presidencial mexicano y sus gobiernos minoritarios?; ¿cuál es el papel de los partidos políticos bajo este nuevo equilibrio de fuerzas? ¿cómo se resuelve el problema de la transición inconclusa en un sistema de gobierno dividido?

Para responder a estas preguntas se analizará el impacto de los gobiernos divididos en México desde 1997 con base en: la producción legislativa y el nivel de rechazo de parte de las mayorías adversas al presidente lo que nos muestren el grado de controversia de una iniciativa; la formación de coaliciones en torno a la agenda legislativa presidencial y el rechazo de parte del propio presidente a las iniciativas resultantes del proceso legislativo en dos niveles: la facultad de veto presidencial, y las controversias constitucionales cuyo fallo corresponde a la Suprema Corte de Justicia.

### **La Formación de los gobiernos divididos**

Actualmente los gobiernos divididos son las formas más comunes de organización política. La mayoría de países democráticos se encuentran en alguna modalidad de gobiernos no mayoritarios. Se puede decir que un gobierno dividido es aquel donde partidos políticos diferentes controlan la presidencia y el congreso; en contrapartida, los gobiernos donde un mismo partido político ocupa el Ejecutivo y controla simultáneamente el legislativo, se dominan gobiernos unificados.

El primer componente de los gobiernos divididos es el partidista, por tanto, su origen es electoral. Depende del sistema de partidos y del sistema electoral la conformación del gobierno dividido sobre todo en sistemas presidenciales. El modelo básico es el norteamericano con un sistema bipartidista y mayoría relativa, se caracteriza por tener un presidente que pertenece a un partido y un poder legislativo con mayoría distinta al partido del presidente. Un segundo modelo es el constituido por los sistemas multipartidistas, competitivos y representación proporcional que da como resultado: ausencia de mayorías parlamentarias, donde el Ejecutivo pertenece a un partido que no ostenta la mayoría en el congreso, al mismo tiempo que en el poder legislativo ningún partido cuenta con los escaños suficientes para constituirse en una mayoría. (Casillas Ortega, 2001).

De los dos modelos generados por el sistema electoral y de partidos se desprenden tres escenarios potenciales (ver cuadro 1): la formación de *gobiernos unipartidarios* con una mayoría parlamentaria contraria al partido del presidente, incrementan el riesgo de bloqueo y conflicto; *Gobiernos minoritarios* donde la negociación de acuerdos parlamentarios es puntual y provisional y supeditada a la proximidad de los partidos en las políticas concretas y; *gobiernos de coalición* donde la negociación y el acuerdo es estable,

cuya duración depende de la celebración de las siguientes elecciones. <sup>2</sup>(Reniu Vilamala, 2008, p.21-23).

### Cuadro 1. Formación de gobiernos divididos en sistemas presidenciales

Sistema de partidos	Bipartidista	Multipartidista	
Sistema electoral	Mayoría relativa (MR)	Sistemas mixtos (MR y Representación proporcional)	
Tipo de Gobierno dividido	Unipartidario (mayoría parlamentaria contraria al partido del Presidente)	Gobierno minoritario	Gobierno de coalición
Efecto	Incrementa el bloqueo presidencial	Negociación de acuerdos puntuales y provisionales. Condiciona la cooperación a las temáticas puntuales	Negociación de acuerdos estables. Incentiva a la cooperación con el presidente

Elaboración propia.

No obstante que los gobiernos divididos representan mejor a los grupos e intereses (Lijphart, 2000), mucho se ha dicho que el desempeño bajo condiciones de división disminuye la eficacia y la efectividad del gobierno, afecta la productividad del trabajo legislativo e incluso, conduce a la parálisis ocasionando conflictos entre el legislativo y el ejecutivo, las razones son adjudicadas a la inestabilidad generada por la falta de mayorías, situación que ha producido el derrumbe de diversas democracias en América Latina, como el caso de Chile durante el gobierno de Salvador Allende (Linz, 1997).

Sin embargo, se ha encontrado evidencia de que la parálisis o disfuncionalidad de los sistemas presidenciales no se encuentra necesariamente en la naturaleza del sistema electoral. No obstante, no debemos olvidar que dentro de los sistemas presidenciales, los gobiernos divididos con mayores riesgos son los unipartidarios o la conformación de bloques opuestos y en menor medida los minoritarios si la polarización ideológica de los

<sup>2</sup> Se debe mencionar que independientemente de los modelos el comportamiento electoral es una variable importante para la formación de gobiernos divididos. Casillas Ortega, (2001) identifica cuatro causas: *El voto diferenciado* como la práctica de los electores que deciden votar por un partido en la presidencia y por otro en el congreso. La diferencia entre *la agenda local y la nacional* como la fuerza local de cada legislador en sus respectivos distritos. *El ciclo electoral*, se presenta fundamentalmente en elecciones intermedias donde el desgaste gubernamental influye en la desilusión de los electores, y por tanto, su voto es una manifestación de rechazo por el partido en el gobierno. Finalmente, la formación de gobiernos divididos obedece a la manifestación de los electores por *equilibrar el sistema de partidos*, evitando o rompiendo el predominio de un solo partido (Morris, 1994; Casillas Ortega, 2001, Shugart, 1995).

actores políticos prevalece a la cooperación con el Ejecutivo. La consecuencia directa de la parálisis se debe más a la ausencia de mecanismos que eviten la polarización: tal es el caso de la negociación o la formación de coaliciones estables y duraderas; y la cesión de poderes extraordinarios al presidente. La primera se refiere a los acuerdos suscritos por los partidos a fin de compartir responsabilidad de gobierno (Reniu Vilamala, 2008) y construir vínculos de cooperación antes que incentivar el conflicto. La cesión de poderes extraordinarios al presidente se refiere a las prerrogativas adicionales concedidas por la constitución a los jefes del ejecutivo para atender asuntos de “urgencia” (decretos de necesidad y urgencia) o para evitar la parálisis institucional (Guillotina presupuestal o referéndum presidencial).<sup>3</sup>

El efecto de los gobiernos divididos se manifiesta en tres dinámicas; en la relación entre poderes; en el desempeño legislativo y en la capacidad de acción de los grupos parlamentarios, sobre todo los de oposición.

Respecto al cambio en las relaciones entre poderes, los gobiernos divididos ofrecen la oportunidad de activar proactivamente a los congresos frente al Ejecutivo, (Jiménez Badillo, 2006) dado que la actividad legislativa, por su propia naturaleza carecen de información y de capacidades técnicas puesto que dependen de la información generada por los especialistas de la burocracia; el resultado de la agregación de intereses produce –en el mejor de los casos- consensos antes que eficacia y coherencia, por tanto, el efecto inmediato da como resultado políticas disfuncionales, coyunturales y sin capacidad de responder a las demandas sociales. (Mezey, 1995).

Producto del cambio en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, el desempeño legislativo se ve modificado en tanto que el gobierno dividido ofrece los incentivos para incrementar la producción legislativa de parte de los legisladores y disminuir la del Ejecutivo frente a la carencia de mayorías y la necesidad de formar alianzas o coaliciones con partidos afines para formar mayorías a partir de coaliciones ganadoras.

---

<sup>3</sup> El poder de decreto de necesidad y urgencia en países como Ecuador y Uruguay tienden a convertirse en leyes automáticamente si el congreso no resuelve en un lapso de tiempo; en Colombia se aplica para casos de conmoción interna o de emergencia económica, en Brasil el decreto de urgencia es provisional y dura 30 días con posibilidad de ser renovado. Las guillotinas presupuestales se utilizan para la promulgación automática de la ley presupuestal en caso de falta de resolución o bien la prohibición de modificar el presupuesto. Finalmente, la utilización del referéndum a favor del Ejecutivo se utiliza para someter a los ciudadanos leyes que el congreso ha rechazado (Perú).

La formación de coaliciones fortalece la postura de los partidos opositores dado que la obstrucción y la cooperación de estos, se convierte en una forma de control de la agenda para incluir preferencias e intereses de los actores políticos. (Jiménez Badillo, 2006). Al mismo tiempo, la oposición abandona su postura de debate y opinión sobre las decisiones del Ejecutivo para convertirse en agentes influyentes o incluso decisores corresponsables de la formación de políticas públicas. Tanto las causas de la formación como la efectividad del desempeño son dos elementos que pueden ser observados en el caso del gobierno dividido en México.

### **Consecuencias del gobierno dividido en México**

Se puede decir que en México la formación de gobiernos divididos se inaugura a partir de 1997, causado por un sistema electoral multipartidista, mixto y competitivo, donde el ejecutivo ha pertenecido a un partido y los poderes legislativos<sup>4</sup> a otro (bloque unipartidario) en 2000, 2003 y 2009 o en algunos periodos el Ejecutivo no ha contado con una mayoría parlamentaria (gobierno minoritario) en 1997 y en 2006 (ver cuadro 2).

---

<sup>4</sup> Se integraron los congresos locales en la medida en la que están facultados para aprobar legislación constitucional por mayoría absoluta de las 31 entidades que componen al país.



**Cuadro 2. Dispersión del poder en gobiernos divididos (1997-2009)**

	Modelos de Gobiernos divididos				
Actores e Instancias	1997-2000 (Gov. Minoritario)	2000-2003 (Bloque Unipartidista)	2003-2006 (Bloque Unipartidista)	2006-2009 (Gobierno minoritario)	2009-2012 (bloque unipartidista)
Presidente y partido	Elecciones intermedias	Vicente Fox (PAN) 42.5%	Elecciones intermedias	Felipe Calderón (PAN) 35.9%	Elecciones intermedias
% de diputados federales del partido del presidente	48% (sin mayoría)	41% (sin mayoría)	30% (sin mayoría)	41.2% (sin mayoría)	28.6% (sin mayoría)
% de senadores del partido del presidente*	60% (con mayoría absoluta)	36% (sin mayoría)	35% (sin mayoría)	40.62% (sin mayoría)	39% (sin mayoría)
% de congresos locales con mayoría del partido del presidente	48.7% (sin mayoría)	10% (sin mayoría)	9%** (sin mayoría)	22% *** (sin mayoría)	28% (sin mayoría)

\* De 1988 a 1994, el total de Senadores era de 64; de 1994 en adelante la CS se integra por 128 legisladores.

\*\* El PRI controla el 37.5% de los congresos locales

\*\*\* En 2006, el PRI controla el 40.6% de los congresos locales, el PRD 9.4%, 43.3% de los congresos locales está dividido entre dos o tres partidos.

Como se observa en el cuadro 2, los gobiernos divididos en México han pasado de un modelo de gobierno minoritario a uno de bloque opositor, prevaleciendo este último en elecciones intermedias, donde el desgaste del partido en el gobierno repercute en la composición de las cámaras legislativas. Es decir, el comportamiento de los electores a través del ciclo electoral, trianual, influye de tal manera que la desilusión de los electores hacia el partido en el gobierno es una manifestación de rechazo por este a través de su voto.

Si bien es cierto la lógica electoral mexicana abona a la formación de gobiernos divididos, estos caen en la disfuncionalidad –más que en la parálisis- en la medida en la que se carece por un lado, de incentivos institucionales para la formación de coaliciones estables y duraderas; y por el otro, la ausencia de poderes extraordinarios del presidente o sistemas de cooperación entre poderes, lo que le impide tomar decisiones gubernamentales a largo plazo o lo limita a cuestiones particulares.

Las prerrogativas constitucionales otorgadas al poder legislativo tienen un efecto de freno y contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo, tal es el caso de las facultades fiscalizadoras y presupuestarias (artículos 72, 73, 74, 75 y 79 constitucionales), legislativas (artículo 73 constitucional), políticas (artículos 93, 110, y 111 constitucionales), administrativas (artículos 73, 76, 80, 88, constitucionales) y de relaciones internacionales (artículos 89 y 76 constitucionales) algunas de ellas facultades “exclusivas” del Ejecutivo que comparte con el Legislativo, en cuanto a la capacidad de modificación presupuestal, de políticas públicas, nombramientos del personal del Ejecutivo o supervisión y fiscalización de la cuenta pública, entre otras, piezas clave para el equilibrio y el juego de frenos y contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo en un sistema tradicionalmente dominado por el presidente en turno.

Adicionalmente, el poder judicial ha ganado terreno frente al poder Ejecutivo en la medida en la que su transformación en tribunal constitucional, lo identifica como la instancia idónea para corregir cualquier acción legislativa o ejecutiva que pudiera poner en entredicho la vigencia de algún precepto constitucional. O la designación de jueces supremos quienes son finalmente nombrados por los senadores de una terna propuesta por el presidente de la república, lo que le da mayor independencia frente al Ejecutivo. Todas estas facultades cobran relevancia en el momento en que tanto el poder Judicial como el Legislativo han dejado de ser un apéndice del poder presidencial para convertirse en una instancia con poder propio para gobernar junto con el Ejecutivo.

Es decir, las condiciones políticas e institucionales en la actualidad al mismo tiempo que aumentan los contrapesos estructurales frente al Ejecutivo, -la ausencia de mecanismos de cooperación-, estimulan la controversia entre los actores, de tal forma que la probabilidad del Ejecutivo para aprobar reformas estructurales y cambiar el *status quo* disminuye.

Más de una docena de países en América Latina han aprobado nuevas constituciones o introducido reformas profundas a sus constituciones de tal manera que los cambios propuestos intentan racionalizar las relaciones entre poderes, favoreciendo al mismo tiempo, los mecanismos de control y cooperación en la búsqueda de un nuevo equilibrio.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Podemos decir que una coalición se forma a partir del acuerdo entre partidos que suponen un mínimo de solidez y entendimiento duradero que abarca una gama congruente de temas y no acuerdos sobre cuestiones

En algunas constituciones se restringen las prerrogativas parlamentarias a favor de las presidenciales, estaríamos hablando de un presidente fuerte que independientemente del apoyo partidista, detenta el control a partir de las *facultades extraordinarias* que le pueda otorgar la constitución, tal es el caso del poder de veto que la mayoría de los mandatarios posee (con excepción de Perú y Venezuela), el poder de decreto sin restricción que solo poseen Argentina, Brasil y Colombia, el de política reservada que solo detenta el presidente de Uruguay, el poder de iniciativa presupuestaria extraordinaria que tienen la mayoría de los mandatarios, pero solo en algunos casos, se restringe la participación del Congreso en la modificación del mismo, por ejemplo, Brasil, Chile, Colombia y Perú y el poder de referéndum en el que no se requiere del consentimiento del Congreso para convocarlo es propio de Ecuador y en algún momento de Guatemala, lo que supone el consentimiento popular antes que el de sus contrapartes políticas. (Shugart, 2000:167-163).

El sistema presidencial en México puede colocarse entre los sistemas con prerrogativas restringidas.<sup>6</sup> Por ejemplo, en México la Constitución prevé el veto total y parcial en el artículo 72 constitucional, que señala que “el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de origen, sin embargo, esta prerrogativa con la que cuenta el presidente es relativa ya que esta puede ser superada por una mayoría formada por dos terceras partes de los miembros en el Congreso. Al mismo tiempo, el veto tiene alcances bastante limitados, ya que el Ejecutivo no puede vetar aquella legislación cuya resolución sea exclusiva de alguna de las dos cámaras, por ejemplo, el presupuesto de gastos, facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.<sup>7</sup> En cuanto al resto de las facultades que según Shugart, (2000) le dan

---

particulares que se asemejan a “parches cotidianos” donde la base de los acuerdos son los individuos concretos antes que los partidos mismos, lo que conlleva a continuas negociaciones orientadas a incorporar intereses particulares o apoyos circunstanciales, por lo que

<sup>6</sup> Las facultades que corresponden únicamente al Ejecutivo en las que no intervienen otros poderes son reducidas y con relativamente poco peso en la toma de decisiones, tal es el caso de la facultad de nombrar y remover libremente a su gabinete y empleados de cierta jerarquía, dirige las fuerzas armadas, facilita al Poder Judicial los auxilios necesarios para el cumplimiento de sus funciones, habilita toda clase de puertos y/o aduanas, concede indultos y privilegios a ciertas personas. En tanto, las prerrogativas que comparte con el Congreso o con una de las Cámaras se refieren a aquellas facultades en las que el presidente propone y el legislativo ratifica dichas acciones, por ejemplo, la ratificación de nombramientos diplomáticos, mandos superiores del ejército y algunos de su gabinete, del Procurador General de la República, y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia por parte del Senado, o el otorgamiento de permisos al exterior a cargo del Congreso de la Unión. (artículo 89 constitucional).

<sup>7</sup> Durante el sexenio de Vicente Fox se promovió una controversia constitucional por parte del Ejecutivo respecto a la posibilidad de vetar parcialmente las modificaciones que eventualmente hiciera la Cámara de

mayor fuerza a los ejecutivos en sistemas presidenciales: decreto, iniciativa presupuestal, referéndum, y política reservada, en el caso Mexicano no proceden ya que los decretos son sancionados por el Congreso, la iniciativa presupuestal no está restringida a la enmienda de los grupos parlamentarios, mientras que la figura de referéndum y política reservada son inexistentes, lo que coloca al poder del presidente entre los más débiles de la región junto con Costa Rica, Honduras, y Paraguay.<sup>8</sup>

Por lo que toca a las reformas de cooperación, algunos autores han sugerido que el presidencialismo puro<sup>9</sup> no fomenta la cooperación y por tanto, debilita la coalición; los sistemas presidenciales con tintes parlamentarios<sup>10</sup> y los presidencialismos parlamentarizados,<sup>11</sup> por el contrario disminuyen la polarización al romper con la lógica mayoritaria y la hegemonía presidencial, incentivan la cooperación al introducir figuras como el jefe de gabinete de extracción parlamentaria, lo que modificaría la relación entre poderes que pasaría del control y la vigilancia a una de cooperación, rendición de cuentas y coparticipación gubernamental. (Reniu Vilamala, 2008).

En este sentido, se puede decir que el multipartidismo en México dio como resultado un gobierno dividido que amplió el número de actores con capacidad de intervención en las decisiones de políticas públicas, por lo que la capacidad ejecutora del presidente se redujo al grado en el que el desacuerdo entre los actores generó indecisión, o decisiones

---

Diputados al decreto de presupuesto que se envía cada año, tras una polémica que inició en 2001, el fallo a la controversia emitida fue favorable al Ejecutivo hasta 2005, con lo que se adiciona un mecanismo que mejora el equilibrio de poderes, toda vez que se prevé la posibilidad de defensa de la propuesta de política de gasto y la prioridad de los programas en la Administración en turno.

<sup>8</sup> En un estudio comparativo sobre poderes legislativos formales de presidencias en América Latina, Shugart, (2000) coloca a México entre las presidencias más débiles de la región ya que la constitución solo le otorga al presidente prerrogativas restringidas, tal es el caso del veto o de la iniciativa presupuestal. Es decir, el poder de este residía no en las facultades constitucionales sino en el control electoral ejercido por el partido del presidente, situación que ha ido desapareciendo en la medida en la que las fuerzas políticas se han diversificado. El caso contrario lo representan Argentina, Chile, Brasil, Colombia y Uruguay, como los países con el mayor número de poderes legislativos, independientemente del apoyo partidario del presidente.

<sup>9</sup> El presidencialismo puro se caracteriza por los siguientes elementos: el poder ejecutivo es monista, de elección directa; libre designación y remoción de los miembros del gobierno por el presidente; posesión de veto legislativo y carencia de responsabilidad política ante el legislativo. Los países representativos de este sistema son Brasil, México, Ecuador, República Dominicana y Venezuela (Reniu Vilamala, 2008).

<sup>10</sup> En esta clasificación destacan la presencia de un órgano colegiado ministerial con amplias facultades o la posibilidad de censurar a alguno de los ministros, aunque la facultad final de su remoción se mantenga en manos del presidente. Aquí se encuentran Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Colombia, Nicaragua, Paraguay y Panamá (Reniu Vilamala, 2008).

<sup>11</sup> Esta última categoría toma como referente el establecimiento de responsabilidades políticas "dobles" por parte del gabinete y los ministros: ante el presidente y ante el legislativo. Ello supone que el legislativo puede censurar o retirar la confianza a los ministros, que deben separarse del cargo. Aunque no en todos los casos, incluso el presidente puede disolver anticipadamente el congreso, manteniendo intacto el plazo de mandato del presidente. En este caso se encuentran Argentina, Perú, Uruguay y Guatemala. (Reniu Vilamala, 2008).

unilaterales. O si existía acuerdo, este era producto de acuerdos limitados, no siempre leales, que en su mayoría debieron satisfacer las preferencias de todos aquellos capaces de bloquear el cambio político y las decisiones o bien solo podían ser controladas en algunas áreas o requerir de grandes periodos de negociación y recompensa entre los involucrados. (Ugalde, 2004).

### **El gobierno dividido y la aprobación de la agenda legislativa presidencial**

Como bien menciona Jiménez Badillo (2006), los gobiernos divididos ofrecen la oportunidad de activar proactivamente a los congresos frente al Ejecutivo; se incrementa la producción legislativa de parte de los legisladores y disminuye la del Ejecutivo frente a la carencia de mayorías y la necesidad de formar coaliciones con partidos afines para formar mayorías a partir de coaliciones ganadoras; al tiempo que la formación de coaliciones fortalece la postura de los partidos opositores dado que la obstrucción y la cooperación de estos, se convierte en una forma de control de la agenda para incluir preferencias e intereses de los actores políticos.

En México, la hegemonía presidencial producto del gobierno mayoritario, dejó la producción legislativa en manos de este último, quien se decía *gubernaba legislando*. Por ejemplo, cuando el PRI –hasta antes de 1997- mantuvo la mayoría en ambas cámaras y controlaba la mayoría de los 31 congresos locales, la tasa de aprobación de las iniciativas presidenciales eran superiores al 95%, al mismo tiempo, las reformas constitucionales se incrementaron. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) se registraron 67 reformas a la Constitución, Carlos Salinas (1988-1994) reformó 56 artículos de la Carta Magna, entre 1994 y 1997, Ernesto Zedillo (1994-2000) logró exitosamente la aprobación de 52 reformas. (Valencia Escamilla, 2008) Es decir, el poder mayoritario le otorgaba hegemonía al presidente en el ámbito legislativo.

Sin embargo, es a partir de 1997 cuando el presidente Ernesto Zedillo se enfrentó por primera vez a un escenario en el que los poderes partidistas iban disminuyendo. El partido del presidente perdió la mayoría en una de las cámaras legislativas así como en la mayor parte de los Congresos locales, esta nueva composición ilustrada en el cuadro 2, tuvo repercusiones en la segunda mitad del mandato zedillista; por un lado, el éxito de

aprobación de iniciativas, sobre todo constitucionales, se redujo considerablemente.<sup>12</sup> Por otro lado, la aprobación de tales reformas se dio en un contexto de negociación y deliberación que anticipaba un gobierno con responsabilidades compartidas, sobre todo, con los partidos que crecieron en la oposición, principalmente con el PAN, quienes debían enfrentar la responsabilidad de gobernar.

Con el advenimiento de la alternancia (del 2000 en adelante), el gobierno dividido bajo un bloque unipartidista, se producirían cambios en la toma de decisiones. Por un lado, la carencia de mayoría de parte del partido del presidente, reduce su capacidad para influir en la agenda legislativa, y por el otro, la debilidad presidencial activa la presencia de otros actores en la toma de decisiones, de ahí que la formulación de políticas pasó de ser una tarea concentrada en la figura del presidente a una colegiada representada por las alianzas partidistas.

Esta situación redujo la capacidad legislativa del presidente así como la probabilidad de éxito de las iniciativas presentadas por este. Esta situación obligó al presidente Vicente Fox (2000-2006) a instrumentar estrategias de negociación, no siempre exitosas, con los partidos que estuvieran dispuestos a cooperar y colaborar con el nuevo régimen. En el ámbito legislativo, fue uno de los presidentes que en las últimas décadas disminuyó su capacidad legislativa, solo logró la reforma a 12 artículos de la Constitución –a diferencia de sus antecesores, el éxito se redujo considerablemente-, (ver cuadro 3) al mismo tiempo que el éxito de las iniciativas aprobadas se disminuyó al 80% y 65% respectivamente durante los dos periodos legislativos de su administración.

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, en este periodo, el jefe del Ejecutivo logra la aprobación de 26 reformas constitucionales, el número de iniciativas presentadas también se reduce y la tasa de aprobación de propuestas presidenciales disminuye en 10%. (ver cuadro 3).

**Cuadro 3. Evolución de la producción legislativa del Ejecutivo**

Trienios	Reformas constitucionales presentadas por el Ejecutivo	Controversias Constitucionales (SCJ)* Promovidas por el Ejecutivo	Controversias Constitucionales emitidas en contra del Ejecutivo	No. total de iniciativas presentadas por el Ejecutivo	Tasa de aprobación de iniciativas presidenciales	Vetos presidenciales
1988-1991	12			85	96%	
1991-1994	44			135	98%	
1994-1997	52		1	84	99%	
1997-2000	4			57	86%	
2000-2003	6	6	3	86	82.5%	4
2003-2006	8	3		76	65.7%	5
2006-2009	6			71	77.4%	10
2009-2012**	1			22	45.4%	

Fuente: elaboración propia con base en *Gaceta Parlamentaria en Línea* <http://gaceta.cddhcu.gob.mx> Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados. Sistema de Información Legislativa en Línea <http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/index.php>

\* Hasta 1994 la Suprema Corte de Justicia adquiere la facultad para revisar la constitucionalidad de las leyes y dirimir controversias entre poderes de gobierno. <http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx>

\*\* Datos recogidos hasta abril de 2010

De acuerdo con el cuadro 3, las reformas constitucionales que logran introducir los diferentes gobiernos en sus respectivas administraciones están relacionadas con los proyectos propuestos y la capacidad de generar cambios legislativos. El volumen de las reformas constitucionales es un indicador que nos ayuda a identificar la cantidad de cambios legislativos realizados durante los diferentes sexenios, sin embargo, no nos indica el peso de esos cambios. Si se relaciona el volumen con los artículos reformados se puede observar que las reformas desde 1988 varían en cuanto al contenido de las mismas. En la administración de Salinas de Gortari, las reformas se relacionaron con su proyecto económico, sobre todo, con la apertura del mercado mexicano ante la firma del TLC, la desincorporación de entidades y empresas públicas; la reforma agraria y la conclusión del reparto de tierras (art. 27); y la autonomía del Banco de México; en el ámbito electoral, se destaca la creación del IFE como instancia que inicia el proceso de descentralización electoral frente a los órganos gubernamentales, al mismo tiempo que se inicia el proceso de autonomía en el Distrito Federal en el que se permite a los ciudadanos de la Ciudad de México elegir a sus autoridades y representantes de la Asamblea legislativa (art. 122). Finalmente, es en el sexenio salinista cuando se reconoce la personalidad jurídica de las agrupaciones religiosas de las iglesias, al tiempo que se les otorga el derecho a votar a los ministros de cultos religiosos antes excluidos (art. 130).

Por su parte, en el sexenio de Ernesto Zedillo, las reformas constitucionales promovidas en su administración se desarrollan en dos líneas: la reforma al poder judicial y la reforma electoral en lo que corresponde a la integración del Senado. Respecto a la primera se tiene una reforma integral que va desde una nueva estructura organizacional, pasando por la integración de nuevos agentes, su profesionalización, hasta la creación del Consejo de la Judicatura como un órgano que vendría a desahogar a la Suprema Corte de aquellas tareas jurisdiccionales, y otorgarle la investidura de Tribunal Constitucional quien se encargaría del desahogo de asuntos relacionados con las controversias constitucionales suscitadas entre los poderes, así como la defensa de la constitución, mediante acciones de inconstitucionalidad (arts. 16, 20-22, 60, 94, 96, 98-101, 105, 107).

En el apartado electoral, la reforma se dio fundamentalmente en el ámbito de la composición de las Cámaras, en particular, el Senado de la República, quien incrementa el número de sus integrantes, al mismo tiempo que se establecen nuevos principios de elección, disminuyen los requisitos para ocupar una plaza en el Senado, al tiempo que se le adjudican facultades de nombramiento y ratificación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y del Procurador General de la República, respectivamente. (arts. 4, 50, 54, 55, 60 73, 74 y 76).

La expectativa generada por el gobierno de la alternancia a partir del año 2000 supuso no solo la aportación de reformas en ciertos ámbitos de la constitución sino la transformación del país, a través de la Reforma del Estado para consolidar las bases democráticas.<sup>13</sup>

Sin embargo, las expectativas sobrepasaron la capacidad negociadora de los actores involucrados al nivel de que el gobierno foxista se caracteriza por ser un gobierno dividido con bloques unipartidistas en sus dos periodos legislativos, el efecto: una de las administraciones con menor cantidad de reformas constitucionales en su haber, al registrar 14 reformas que no necesariamente se relacionan con los grandes temas abordados por la reforma del Estado o con su programa de gobierno. Es así como el proceso legislativo, en el gobierno de Vicente Fox, se convirtió en una negociación que

---

<sup>13</sup> Durante los primeros meses del gobierno de Fox se estableció una comisión especial para la Reforma del Estado, en la que se consideraban nueve temas básicos para la reforma: equilibrio de poderes y órganos autónomos del Estado; sistema político, Poder judicial, sistema electoral, Federalismo y fortalecimiento de las entidades del pacto federal, reforma política del Distrito Federal, Pueblos indios, Medios de comunicación y derechos a la información, reforma económica, y derechos humanos.



por un lado, dificultó el tránsito de manera rápida y sin cambios y por el otro, impidió la discusión de reformas consideradas estratégicas para el desarrollo del país.<sup>14</sup>

En el caso de Felipe Calderón Hinojosa, la disputa electoral de 2006 supuso la búsqueda de un nuevo diseño institucional. No obstante que los actores políticos cayeron en la cuenta de la necesidad de establecer las bases para una transformación integral, serán los miembros del bloque opositor (el PRI) quienes continuarían controlando las reglas del juego, de ahí que sean los integrantes del Partido Revolucionario Institucional los iniciadores de una propuesta de Ley para la Reforma del Estado signada el 14 de noviembre de 2006, en la que se plantea, a partir de la naturaleza del gobierno dividido, cambiar nuevamente las reglas adoptándolas y adaptándolas a la gobernabilidad de los anteriores gobiernos unificados, sin el legado autoritario de antaño.

Hoy la agenda legislativa ha sido trasladada y retomada por los partidos en el Congreso, de tal manera que la dirección de dicha transformación ha quedado en manos de las fuerzas políticas más importantes del país (PRI; PAN Y PRD). Durante el primer trienio del gobierno de Calderón, la agenda aborda la reforma energética, la reforma electoral, y la reforma al poder judicial, recientemente, en el marco del segundo trienio del actual gobierno, el Ejecutivo federal propone la discusión en torno a su propuesta de régimen de estado y de gobierno, así como su propuesta en el ámbito laboral. Hasta el momento, las propuestas han sido enviadas al congreso y se encuentran en proceso de ser valoradas y discutidas por el congreso con bajas expectativas de ser aprobadas.

Esto es, al mismo tiempo que, la producción legislativa tanto secundaria como constitucional, disminuyen, el conflicto entre poderes se establece ante el rechazo, mediante el veto del Ejecutivo a las resoluciones del Legislativo así como la intervención de la Suprema Corte en los conflictos entre los dos poderes.

---

<sup>14</sup> Las denominadas "reformas estructurales" cubren tres temas básicos: disciplina fiscal (reforma financiera), reforma laboral (que incluye la discusión de las pensiones, capacitación, competitividad, productividad) y la reforma energética (que modificaría los procesos regulatorios de la Comisión Federal de Electricidad, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos, y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes).

**Cuadro 4. Evolución de la producción legislativa del Congreso Federal\***

Trienios	Reformas constitucionales presentadas por el Congreso Federal	Reformas constitucionales aprobadas presentadas por el Congreso Federal	No. total de iniciativas (constitucionales y secundarias) presentadas por el Congreso Federal	Tasa de aprobación de iniciativas del Congreso Federal	Controversias constitucionales promovidas por el Congreso federal	Controversias constitucionales emitidas en contra del Congreso federal	Acciones de inconstitucionalidad emitidas en contra del Congreso federal
1997-2000	183	22	595	18.5%		1	
2000-2003	352	6	1308	20%	2		3
2003-2006	758	11	3405	12.4%	2	5	4
2006-2009	902	52	3906	7.19%			4
2009-2012**	256	0	1153	0.26%	1		

Fuente: elaboración propia con base en Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación en Línea <http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/index.php> y Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados

\*Incluye las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y de la de Senadores

\*\* Datos recogidos hasta abril de 2010

La reducción de la producción de propuestas legislativas por parte del Ejecutivo y las controversias generadas alrededor de estas, no es un fenómeno del sexenio foxista, según los datos, este hecho se ha venido presentando en los últimos doce años, pues en promedio, entre 1997 y 2009, el 80% del total de iniciativas presentadas a las Cámaras tienen como origen a los grupos parlamentarios y a los integrantes de estos. El periodo con mayor producción legislativa de parte de los asambleístas fue de 2003 al 2009 al registrar el 90% del total de iniciativas presentadas, cuando el partido del presidente pierde por primera vez la mayoría en ambas cámaras, mientras que el periodo con la menor cantidad de propuestas de parte de los representantes populares fue de 1997 a 2003 con 50% del total de enmiendas propuestas.

Como puede observarse en el cuadro 4, los diferentes jefes del Ejecutivo no solo disminuyeron su producción cuando no les favorecía la mayoría, sino que desde 1997, han dejado en manos del Congreso la labor legislativa al grado que la participación del presidente en la presentación de leyes se ha reducido de una manera tal que hoy día

podemos decir que la formulación de políticas es una tarea compartida, sobre todo con el poder legislativo. Es decir, los actores con capacidad de decisión se han diversificado entre los grupos parlamentarios y son ellos los que en la actualidad mantienen el control de la agenda legislativa.

Esto nos indica que la tasa de aprobación tiene mucho que ver con el número de partidos que respaldaron las propuestas presidenciales. Es decir, las coaliciones formaron un papel preponderante en la formación de acuerdos.

### **La formación de coaliciones y la aprobación de la agenda legislativa presidencial**

Los resultados de las elecciones legislativas desde 1997 hasta 2009 han inauguraron una etapa hasta entonces desconocida en la historia reciente de México. Por primera vez, el partido del presidente en turno, requería del acuerdo con las distintas fuerzas políticas a fin de asegurar la viabilidad gubernamental. En este contexto, las principales formaciones políticas representadas en las Cámaras (PAN, PRI y PRD) ocuparon un lugar central en el proceso de negociación.

El resultado de este proceso no fue la formación de una coalición de gobierno en sentido estricto<sup>15</sup>, sino la adopción de pactos y acuerdos entre dos o más partidos como mecanismos de colaboración vía alianzas más que de coalición, es decir, los acuerdos generados por los grupos partidista fueron continuamente negociados y orientados a incorporar apoyos circunstanciales. Esta nueva etapa de la naciente democracia mexicana ha enfrentado el reto de consolidar una práctica coalicional, hasta ahora desconocida, sin que ello implique crispación de la vida política e incluso ingobernabilidad.

Hasta hace poco los enfoques de la ciencia política tradicional enfatizaban los conflictos entre el Ejecutivo, el legislativo y los partidos políticos, como resultado del efecto nocivo del multipartidismo al crear gobiernos minoritarios, divididos, polarizados, inestables e incluso débiles, lo que producían fracasos en la negociación interpartidista, sobre todo, porque la toma de decisiones en un escenario con múltiples actores con poder de decisión da como resultado una serie de concesiones entre distintos niveles de gobierno (Poder Legislativo, Ejecutivo, congresos locales) y actores políticos (partidos políticos,

---

<sup>15</sup> Un gobierno de coalición se identifica por acuerdos entre partidos sólidos y duraderos sobre la base de una gama de temas congruentes. Los partidos que componen la coalición funcionan como actores unitarios corresponsables de la política gubernamental. (Reniu Vilamala, 2008)

grupos parlamentarios e incluso legisladores individuales). La capacidad para aceptar o vetar propuestas —en este caso iniciativas— es una habilidad adquirida que incrementa o disminuye el desempeño de la actividad legislativa.

La necesidad de construir coaliciones no es un fenómeno nuevo. A raíz de la mayor pluralidad y la pérdida del monopolio político que por décadas ejerció el PRI, se comenzó a pensar en el tema de la construcción de consensos y alianzas con otras fuerzas políticas con representación en el Congreso, sobre todo desde la LVII legislatura (1997-2000) donde ningún partido reunió la mayoría suficiente para aprobar leyes secundarias que solo requerían de la mayoría simple (gobierno minoritario). En lo subsiguiente, esta situación fue la norma para las legislaturas siguientes. La composición de la Cámara de Diputados por lo menos, haría pensar en posibles coaliciones para sacar adelante iniciativas de reforma tanto secundaria como constitucional.

**Cuadro 5. Coaliciones mínimas ganadoras. (1997-2009)**

Coaliciones	Reforma Constitucional	Ley Secundaria
LVII Legislatura (1997-2000)		
PRI-PAN 238+117=355	Si	Sí
PRI-PRD 238+125=363	Si	Sí
PAN-PRD 117+125=242	No	No
PRI-PAN-PRD 238+117+125=480	Si	Si
PAN-PRD-PT 117+125+11=253	No	Si
PRI-PT-PVEM 238+11+6=255	No	Si
LVIII Legislatura (2000-2003)		
PRI-PAN 211+207=418	Si	Si
PRI-PRD 211+52=263	No	Si
PAN-PRD 207+52=259	No	Si
PRI-PAN-PRD 211+207+52=470	Si	Si
PRI-PRD-PT-PVEM-CD-PAS-PSN 211+52+8+16+3+1+2=293	No	Sí
PAN-PRD-PT-PVEM-CD-PAS-PSN 207+52+8+16+3+1+2=289	No	Si
LIX Legislatura (2003-2006)		

PRI-PAN 224+149=373	No	Sí
PRI-PRD 224+97= 321	No	Si
PAN-PRD 149+97=246	No	No
PRI-PAN-PRD 224+149+97=470	Si	Si
PRI-PRD-PVEM-PT-CON 349	No	Si
PAN-PRD-PVEM-PT-CON 274	No	Si
LX Legislatura (2006-2009)		
PRI-PAN 104+206= 310	No	Si
PRI-PRD 104+126= 230	No	No
PAN-PRD 206+126= 332	No	Si
PRI-PAN-PRD 104+206+126= 436	Sí	Si
PRI-PRD-PT-PVEM-CON-PNA-PAS 104+126+16+19+16+9+4=294	No	Si
PAN+PVEM+CON+PNA+PAS 206+19+16+9+4=254	No	Si
LXI Legislatura (2009-2012)		
PRI-PAN 237+143=380	Si	Si
PRI-PRD 237+71=308	No	Si
PAN-PRD 143+71=214	No	No
PRI-PAN-PRD 237+143+71=451	Si	Si
PRI-PRD-PVEM-PT-PNA-CON 237+71+21+13+9+6=357	No	Si
PAN-PRD-PVEM-PT-PNA-CON 143+71+21+13+9+6=263	No	Si

Fuente: Elaboración propia con base en Composición del Congreso, IFE, 2009.

Como se observa en el cuadro 5, la única posibilidad de que el gobierno foxista tuviera el apoyo mayoritario durante la LVIII legislatura sería coligando con el PRI al obtener el número de votos suficientes para aprobar legislación constitucional y secundaria. Otra posibilidad la sustentaba la unión de las tres principales fuerzas políticas (PRI, PAN y PRD) con 470 votos que aseguraban una mayoría lo suficientemente desahogada para aprobar este tipo de legislación. Se debe hacer notar que en esta legislatura, la coalición de la oposición formada por el PRI y el PRD, así como la suma del conjunto de partidos distintos al PAN, solo tenían la capacidad de aprobar legislación secundaria, ya que ni el

partido en el gobierno, por sí mismo (PAN), ni la oposición en conjunto tenían la capacidad, por si solos de actuar independientemente sin el apoyo de unos y otros, de ahí la necesidad de formar coaliciones, independientemente si se trataban de coaliciones concertadas o temporales.

En la segunda etapa del gobierno del presidente Fox, el escenario de la composición de la Cámara no fue muy distinto, por el contrario, la necesidad de coaligarse fue aún más contundente, sobre todo, porque la única manera de llevar a buen puerto las reformas tanto constitucionales como secundarias era con el apoyo de los tres principales partidos (PRI, PAN Y PRD), ahora, ni la coalición con el PRI era suficiente para que el Ejecutivo tuviera éxito en la aprobación de sus iniciativas. Esto es, la coalición por excelencia pasó de ser bipartidista a ser tripartidista. En cuanto a la posible formación de una coalición opositora al gobierno, esta sólo funcionaría en el caso de reformas secundarias, ya que como en la legislatura anterior, las reformas constitucionales no podrían ser aprobadas a menos que los tres partidos se unieran en una coalición ampliada. Esto supone no solo mayor cohesión con los miembros de los grupos parlamentarios, sino la capacidad de los líderes de los mismos para generar disciplina entre los agremiados de los partidos en el congreso.

En cuanto a los resultados obtenidos por las coaliciones generadas, se observa que a diferencia de las coaliciones proyectadas, las coaliciones establecidas a partir del sentido de votación de los partidos en torno a las iniciativas generadas, fue distinto a los escenarios establecidos, para empezar, ni PAN, ni el PRI, establecieron ningún pacto coalicional, por el contrario, en la LVIII legislatura, el mayor porcentaje, de acuerdo con el cuadro 6, lo registraron las votaciones donde participaron todos los partidos políticos (78.4%), incluidos los partidos pequeños, es decir, no se establecieron coaliciones parlamentarias, sino que las iniciativas aprobadas fueron consensuadas con todos los partidos políticos. Esto probablemente sucedió a partir de que la mayoría de iniciativas provenían no del Ejecutivo (18%) sino de los mismos legisladores, quienes fueron los que contribuyeron a la mayor cantidad de iniciativas que se votaron en el pleno (76.4%).

Se debe hacer notar que la coalición PAN-PRI, solo aprobó en conjunto el 1.25% de las iniciativas votadas, contrario a lo esperado por el escenario de coaliciones mínimas ganadoras, probablemente sea producto de la pérdida de la Presidencia a manos de

Acción Nacional, ya que se debe recordar que en la legislatura pasada, el PRI si pactó la coalición con el PAN, al registrar el 30% de frecuencia en la que coincidieron en las votaciones estos dos partidos.<sup>16</sup>

En cuanto a un posible bloque opositor al gobierno de la alternancia, este no se registró más que en siete ocasiones, durante el primer trienio del gobierno foxista, lo que representó el 2.18% de las frecuencias de votación, cabe destacar que el partido en el gobierno, participó en la casi totalidad de las coaliciones, lo mismo que el PRI, en tanto, que el PRD se excluyó en casi 10% del total de las coaliciones, esta situación es novedosa, si tomamos en cuenta que en la LVII legislatura, este partido fue el más opositor al registrar 49% de ausencias en la formación de coaliciones de ese momento.

**Cuadro 6. Frecuencia de coaliciones parlamentarias (1997-2009)**

<b>LVII Legislatura (1997-2000)</b>	Frecuencia Votaciones	% de coaliciones
Coaliciones Formadas		
PRI-PAN	35	29.66
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT	42	35.59
PRI-PAN-PRD	4	3.39
PRI-PAN-PRD-IND	2	1.69
PRI-PAN-PRD-IND	2	1.69
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT	1	0.84
PRI-PAN-PVEM	10	8.4
PRI-PAN-PVEM-IND	1	0.84
PRI-PAN-PVEM-PT	3	2.54
PRI-PAN-PVEM-IND-PT	8	6.7
PRI-PRD-PT	2	1.69
PRI-IND-PT	1	0.84
PAN-PRD-PVEM-IND-PT	7	5.9
<b>TOTAL</b>	<b>118</b>	<b>100</b>
<b>LVIII Legislatura (2000-2003)</b>		
PRI-PAN-PRD-PVEM-OTROS*	251	78.4
PRI-PAN-PRD-PVEM	5	1.5
PAN-PRD-PVEM-OTROS	1	0.3
PRI-PAN	4	1.25
PRI-PAN-OTROS	1	0.3
PRI-PAN-PRD	3	0.93
PRI-PAN-PRD-OTROS	3	0.93
PRI-PAN-PVEM	14	4.37
PRI-PAN-PVEM-OTROS	12	3.75
PRI-PRD-PVEM-OTROS	7	2.18

<sup>16</sup> Aunque en sentido estricto, Reniu Vilamala (2008) considera que los acuerdos formados por votaciones son una coincidencia parlamentaria más que una coalición, las temáticas votadas por el PAN y el PRI obedecieron a la agenda propuesta por el primero y sostenida por el segundo.

TOTAL	320	100
<b>LIX Legislatura (2003-2006)</b>		
PAN-PRI-PRD-PT-CONV-PVEM	161	46.5
PAN-PRI-PRD-PEQUEÑ EXCLU	86	24.9
PRI-PRD-PT-CON	11	3.2
PAN-PRI	30	8.7
OPOSICIÓN (EXCLUYE PAN)	36	10.4
PAN-PRI-PT-CONV-PVEM	22	6.4
<b>TOTAL</b>	<b>346</b>	<b>100</b>

Elaboración propia

\* OTROS, INCLUYE: PT, PAS PSN, CD

Con una composición más restringida para el Ejecutivo y su partido en la segunda mitad del trienio de la administración foxista, la formación de coaliciones cambia, no obstante que los números continúan favoreciendo la coalición de todos los grupos parlamentarios. De acuerdo con los datos del cuadro, el 46% de las votaciones estuvieron favorecidas por todas las fracciones parlamentarias (22% menos que en el trienio anterior).

La siguiente coalición más favorecida fue la que conformaban por los tres principales partidos (PAN, PRI, PRD) con 25% del total de coaliciones, situación obvia, si tomamos en cuenta que de acuerdo con las coaliciones mínimas ganadoras esta era la única posibilidad de generar cualquier tipo de reforma constitucional y/o secundaria.

Para este periodo, el PRI, decide apoyar un poco más al partido en el poder al registrar frecuencias un poco mayores a las de la legislatura anterior, la coalición PRI-PAN, se dio en el 8.7% de las ocasiones.

Se debe hacer notar que en esta legislatura, la coalición opositora de los dos principales partidos más la que incluye a los partidos pequeños se observó en poco más del 13% de la formación de coaliciones, 10% arriba del periodo anterior, y 7% arriba de la frecuencia del bloque opositor durante el último trienio del gobierno de Ernesto Zedillo. Esto es, el multipartidismo ocasionó un incremento en el número de actores e instancias con poder de decisión: los partidos de oposición, incluso los más pequeños detentaron dicho poder de ahí que el proceso legislativo fuera más lento y caótico.

La habilidad de negociación y acuerdo entre los actores con poder de veto redujo la posibilidad de indecisión y aumentó la probabilidad de aprobación de aquellas decisiones



previamente acordadas, sobre todo las del Ejecutivo y las originadas en la Cámara de Diputados.

Los grupos parlamentarios mantuvieron un apoyo equilibrado entre aquellas propuestas provenientes del Ejecutivo y del Poder Legislativo, es decir, la colaboración no supuso el apoyo unilateral al Presidente, sino que la cooperación y el acuerdo entre partidos fue más importante que la cooperación con el Ejecutivo, sobre todo, porque más del 60% de las reformas introducidas por el Ejecutivo fueron discutidas en lo particular, es decir, la condición de los partidos de oposición para aprobar iniciativas del Presidente fue la modificación de la propuesta original, sobre todo en relación con el presupuesto. Fue tal la cantidad de enmiendas atribuidas a las propuestas del Ejecutivo que el PRI en su momento y el PAN recientemente tuvieron que rechazar una gran cantidad de las mismas.

Llama la atención que durante el gobierno de Vicente Fox se observa un incremento significativo en el número de iniciativas apoyadas por los grupos parlamentarios originadas en su propio seno, lo que habla de un cambio en el papel del legislativo en la formulación de políticas. Para empezar, el partido del presidente dejó de ser un sancionador de leyes formuladas por el Presidente para convertirse él mismo en procreador de iniciativas, en segundo lugar, el partido en el gobierno, al carecer de la mayoría simple, se convirtió en conciliador de las propuestas gubernamentales y de las suyas propias, pues la aprobación de cualquier iniciativa requería la formación de coaliciones, las cuales fueron posibles gracias a la cooperación con todos los partidos pero sobre todo con el partido más afín.

No obstante el rechazo que sufrieron algunas de las propuestas presidenciales, el Ejecutivo tuvo mayor poder de convocatoria y de consenso que la Cámara. A pesar de la pluralidad existente, la figura del Presidente fue lo suficientemente fuerte como para promover una mayor cooperación entre los miembros de la cámara. Las coaliciones formadas en torno a las propuestas generadas en el Congreso no fueron lo suficientemente amplias y homogéneas como para mantener el apoyo del conjunto de legisladores individuales. Así, aun cuando los diputados se presentan como los agentes de las estrategias partidistas, amplían o reducen su apoyo en función de la capacidad de los actores para implantar sus propias agendas políticas. El Presidente aún controlaba la agenda, mientras que las Cámaras tenían dificultades para formular políticas que no

cayeran en el clientelismo, de ahí el incremento en el rechazo de propuestas originadas en estas instancias.

Pese a los altos índices de aprobación se debe mencionar que el nivel de apoyo tuvo su base en la influencia que los actores proyectaron en la propuesta final. No obstante que la tasa de aprobación registrada indica que los actores favorecen la unidad antes que la controversia, se debe anotar que dicha unidad es resultado de las modificaciones que sufrieron las propuestas votadas.

Resalta que, en conjunto, las votaciones en lo particular dividieron a los miembros de las fracciones, el compromiso de los legisladores con sus partidos estuvo sujeta a la aprobación o rechazo del proyecto, pero éste deja de ser tal cuando se enmiendan artículos específicos de la iniciativa.

Es interesante hacer notar que la producción legislativa del ejecutivo no solo disminuyó cuantitativamente, sino que cualitativamente se limitó a presentar propuestas exclusivas de su ámbito, tal es el caso del presupuesto y algunas de tipo económico. Posiblemente su capacidad reglamentaria ya no se refleje en el número de propuestas legislativas, sino en el número de decretos promovidos, desafortunadamente carecemos de los datos para afirmar tal aseveración.

Se puede resumir que los partidos “grandes” favorecieron con su voto la mayor parte de las iniciativas. La estrategia de éstos respondió a acciones electorales, por lo que en algunos casos retiraron su apoyo a aquellas iniciativas que suponen costos electorales, como la miscelánea fiscal, y apoyaron más las de carácter social.

## **Conclusiones**

En la ponencia se intentó demostrar cómo el gobierno dividido modificó la fuerza e influencia de la presidencia mexicana, por un lado, los poderes formales del presidente se han reducido al grado que su capacidad de influencia para persuadir a los actores políticos se ha visto cuestionada, por el otro, el equilibrio de poderes produjo riesgos en la toma de decisiones al grado que la negociación se convirtió en la acción cotidiana a fin de evitar la ingobernabilidad y el obstruccionismo de las políticas.

La formulación de políticas pasó de ser una tarea concentrada en la figura del presidente a una colegiada representada por las coaliciones partidistas.

Los grupos parlamentarios mantuvieron un apoyo equilibrado entre aquellas propuestas provenientes del Ejecutivo y del Poder Legislativo, es decir, la colaboración no supuso el apoyo unilateral al Presidente, sino que la cooperación y el acuerdo entre partidos fue más importante que la colaboración con el Ejecutivo.

La condición de los partidos de oposición para aprobar iniciativas del Presidente fue la modificación de la propuesta original, sobre todo en relación con el presupuesto.

El partido del presidente dejó de ser un sancionador de leyes formuladas por el Presidente para convertirse él mismo en procreador de iniciativas.

El partido en el gobierno, al carecer de la mayoría simple, se convirtió en conciliador de las propuestas gubernamentales y de las suyas propias, pues la aprobación de cualquier iniciativa requería la formación de coaliciones, las cuales fueron posibles gracias a la cooperación con todos los partidos pero sobre todo con el partido más afín.

El Ejecutivo tuvo mayor poder de convocatoria y de consenso en comparación con la cámara baja. La figura del Presidente fue lo suficientemente fuerte como para promover una mayor cooperación entre los miembros de la cámara.

Las coaliciones formadas en torno a las propuestas generadas en el Congreso no fueron lo suficientemente amplias y homogéneas como para mantener el apoyo del conjunto de legisladores individuales. Así, aun cuando los diputados se presentan como los agentes de las estrategias partidistas, amplían o reducen su apoyo en función de la capacidad de los actores para implantar sus propias agendas políticas.

El consenso alcanzado por los partidos en votaciones generales acaba con las coaliciones en el momento de que la propuesta sufre modificaciones, al tiempo que la disciplina entre los miembros de los partidos disminuye.

Los partidos “grandes” favorecieron con su voto la mayor parte de las iniciativas. La estrategia de éstos respondió a acciones electorales, por lo que en algunos casos retiraron su apoyo a aquellas iniciativas que suponen costos electorales, como la miscelánea fiscal, y apoyaron más las de carácter social.

La Cámara de Diputados ha representado en los últimos años la figura del antagonismo, sin embargo, los datos demuestran que por lo menos cuantitativamente el acuerdo a prevalecido, habrá que analizar en un futuro cercano la calidad de esos acuerdos así como el papel de cada uno de los actores en términos de la influencia que cada uno de ellos imprimió en la agenda y en la formulación de políticas.

## Bibliografía

Casar, Ma. Amparo, 2000, "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, segundo semestre.

Casillas Ortega, Carlos Enrique, 2001, "Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia", en *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, IFE, México. Pp. 9-36.

*Gaceta Legislativa* en línea (<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/votaciones/>).

Jiménez Badillo, Margarita, 2006, *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Lijphart, Arend, 2000 *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona.

Mezey, Michael L. 1995, "La legislatura, el poder ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el congreso", en Thurber James (comp.) *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el congreso*, editorial Heliasta, Argentina.

Morris, Fiorina 1994, "Divided government in the American States: a byproduct of legislative professionalism", en *American Political Science Review*, num 88, pp.304-316.

Nacif, Benito, 2000, "El Congreso mexicano en transición: cambios y continuidades", en *Documento de Trabajo*, México: CIDE.

Reniu Vilamala, Josep M. 2008, "Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate". En CIDOB, número 25, Junio, Barcelona.

Shugart, Matthew, S, 2000 "The electoral cycle and institutional sources of divided presidential government", *American Political Science Review*, 82 (2), 327-343.

-----, 2001, "Sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en una era de globalización", en Carrillo Flórez, Fernando (ed) *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, México, Banco Interamericano de Desarrollo.

Sistema Integral de Información y Documentación (SIID), 2000, *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917-2010*, México, Cámara de Diputados.

Valencia Escamilla, Laura, 2008, "Reforma del Estado para la Gobernabilidad Democrática en México", en *Política y cultura, Primavera*, Número 29, UAM-Xochimilco, México.