

# Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano

María Amparo Casar\*

**Resumen:** Este artículo se inscribe en el debate sobre las consecuencias de los gobiernos sin mayoría en la producción legislativa desde la perspectiva del estudio de caso de México. A partir del total de iniciativas presentadas de 1997 a 2012 y del subconjunto de iniciativas presentadas por el Ejecutivo, así como de las votaciones de los legisladores y las coaliciones formadas en el pleno, se expone y explica la dinámica del trabajo legislativo y su interacción con el poder Ejecutivo en las cinco últimas legislaturas en las que ningún partido ha conseguido la mayoría en el Congreso.

La investigación presenta evidencia para refutar la tesis de que la creciente pluralidad en el Congreso y la ausencia de mayoría para el partido del presidente ha impedido la formación de coaliciones parlamentarias, lo cual ha provocado una falta generalizada de acuerdos y la obstrucción sistemática de la agenda presidencial.

No obstante, explica y da cuenta de los profundos cambios ocurridos en el proceso legislativo así como en las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el contexto de los gobiernos sin mayoría.

El trabajo concluye ofreciendo vías alternativas para medir y analizar la producción legislativa y para explicar el fracaso en la aprobación de ciertas iniciativas que han figurado como relevantes tanto en la agenda de los distintos partidos como en el debate público.

*Palabras clave:* México, congreso, relaciones ejecutivo-legislativo, gobiernos divididos.

*Mexico: Fifteen Years of Minority Governments (1997-2012)*

**Abstract:** As a contribution to the debate of the impact of minority governments on legislative production and Executive-Legislative relations, this paper analyses the case of the last five Mexican legislatures (1997-2012) in which the president's party has been unable to form a majority in Congress.

---

\* Profesora-investigadora de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Carretera México-Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F. Tel. 57 27 98 00, exts. 9825, 9824 y 9823. Correo electrónico: amparo.casar@cide.edu.

La autora agradece la valiosa asistencia de la maestra Dolores Bernal en la elaboración de la base de datos que dio sustento empírico a esta investigación, así como su contribución a la concepción y argumentos de este trabajo.

Artículo recibido el 30 de enero de 2013 y aceptado para su publicación el 3 de abril de 2013.

Drawing on the literature and case studies of divided governments in the United States and Latin America, it analyses the effect of formal institutions (presidential and congressional powers), the party system, and the actual distribution of power on the law-making process and its outcomes.

Using data from 1997-2012 the paper provides evidence to support the thesis that paralysis and the systematic obstruction of the presidential agenda are not inevitable results of minority governments. Nonetheless, it explains and accounts for the profound changes in the legislative process that have come about as a consequence of the expansion of plurality in Congress.

The paper concludes proposing new ways of measuring and analysing relevant bills as well as exploring alternative explanations for the failure in passage of the so called structural reforms.

*Keywords:* Mexico, congress, executive-legislative relations, divided governments.

## Introducción

**A**l término de la LXI Legislatura (2009-2012) se cumplieron en México 15 años consecutivos de gobiernos sin mayoría. Este tipo de gobiernos, usuales en los sistemas presidenciales, habían estado ausentes en el México posrevolucionario debido a un peculiar sistema político caracterizado formalmente por elecciones periódicas pero en el que las vías de acceso al poder estaban obturadas y hacían imposible la alternancia y la pluralidad en el Congreso.

La serie de reformas político-electorales iniciadas en 1978 abrió la competencia electoral y rompió el cuasimonopolio que sobre los puestos de elección popular mantuvo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante casi seis décadas. En un primer momento, la creciente pluralidad tuvo como efecto que las iniciativas de reforma constitucional no pudieran darse por sentadas. En 1988 el PRI perdió la mayoría calificada de dos terceras partes, y el presidente y su partido se vieron obligados a negociarlas al menos con otra fuerza política al interior del Congreso.

En 1997 las elecciones dieron como resultado un gobierno sin mayoría y el trabajo legislativo sufrió una transformación aún más profunda. La necesidad de negociar prácticamente cualquier asunto quedó establecida. Por primera vez los partidos de oposición tuvieron la oportunidad de impulsar con probabilidad de éxito su propia agenda. Aparecieron también los temores de no poder procesar reformas por la falta de acuerdos, de una posible obstrucción a la agenda legislativa del presidente y de la parálisis en el Congreso.

Estos problemas que habían sido habituales en los sistemas presidenciales de Estados Unidos y de América Latina dieron pie al estudio sistemático

del Poder Legislativo y sus relaciones con el Ejecutivo, así como a la inclusión del caso de México en la bibliografía especializada.

Cuestiones hasta entonces sin importancia como las facultades constitucionales del presidente *vis à vis* las del Legislativo, las reglas internas del Congreso, la composición de las comisiones, la aritmética para formar coaliciones, la disciplina partidaria y el posicionamiento ideológico de los partidos cobraron relevancia. El estudio de las consecuencias políticas de los gobiernos sin mayoría se convirtió en tema de investigación.

Este artículo se inscribe en el debate sobre las consecuencias de los gobiernos sin mayoría en la producción legislativa desde el estudio de caso de México. A partir de la totalidad de las iniciativas presentadas de 1997 a 2012 y del subconjunto de iniciativas presentadas por el Ejecutivo, así como de las votaciones de los legisladores y las coaliciones formadas en el pleno, se expone y explica la dinámica del trabajo legislativo y su interacción con el poder Ejecutivo en las cinco legislaturas en las que ningún partido ha conseguido mayoría en el Congreso.

La investigación desmiente la tesis de que la creciente pluralidad en el Congreso y la ausencia de mayoría para el partido del presidente han provocado una falta generalizada de acuerdos y la obstrucción sistemática de la agenda presidencial. No obstante, da cuenta de los profundos cambios en el trabajo legislativo y en sus relaciones con la rama ejecutiva del gobierno.

En la primera parte se presenta una síntesis de la literatura sobre las consecuencias de los gobiernos sin mayoría en la producción legislativa enfatizando el impacto de los arreglos institucionales, la distribución del poder al interior del Congreso y la organización y funcionamiento de los partidos y grupos parlamentarios (“factor partidario”) en la construcción de acuerdos. En la segunda parte se revisan estas variables para el caso de México, en particular, se analizan las facultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo y las reglas internas de funcionamiento del Congreso, así como la distribución del poder y el “factor partidario”, para explicar la formación de acuerdos y coaliciones y lo que habría que esperar en términos de la dinámica de la producción legislativa en un contexto de gobiernos sin mayoría. En la tercera parte se revisa la evidencia empírica dando cuenta de la producción legislativa y de los patrones de conducta de los legisladores tanto en relación con las iniciativas de los grupos parlamentarios como de las del Ejecutivo. En la cuarta parte se analizan los cambios más trascendentes en los quince años de gobiernos sin mayoría y, por último, concluyo y sugiero una nueva línea de investigación.

## Los gobiernos sin mayoría en la literatura

Uno de los fundamentos del sistema presidencial es precisamente que los poderes Ejecutivo y Legislativo se elijan de manera independiente y, por lo tanto, que el electorado esté en posibilidad de expresar preferencias distintas para la integración de cada uno de ellos. Esto significa que en una democracia presidencial el elector puede decidir no otorgar mayoría en el Congreso al partido del presidente —o a ningún otro— e introducir con ello un mandato para evitar el cambio unilateral o para el acuerdo entre las fuerzas políticas y entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Ya sea como producto de un voto estratégico o simplemente por la fuerza de distintos partidos en las regiones o distritos de entre los cuales se elige a los integrantes del Congreso, a menudo los electores optan por este tipo de gobierno. En Estados Unidos la frecuencia de los gobiernos divididos o sin mayoría supera 70 por ciento desde 1970. El porcentaje para América Latina en los últimos 30 años es cercano a 75 por ciento (Canello *et al.*, 2012, y Chasqueti, 2001).

A pesar de los avances en la investigación teórica y la multiplicación de los estudios de caso, persisten posiciones encontradas sobre el resultado de uno y otro tipo de gobierno, tanto para el trabajo legislativo como para las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

Por mucho tiempo se había asumido que la efectividad de los gobiernos estaba en función de la existencia de un partido mayoritario y disciplinado. Sólo de esa manera, postulaba la teoría, se podrían superar los obstáculos institucionales inherentes al diseño de los sistemas presidenciales (Sundquist, 1988). El supuesto detrás de este postulado era que en un contexto de gobierno dividido o sin mayoría coexistían y competían distintas preferencias de política pública haciendo poco probable el acuerdo o compromiso. A partir de los años noventa este supuesto fue cuestionado.

Inicialmente la pregunta que informó las investigaciones fue la de si se aprobaban más o menos leyes en los gobiernos unificados que en los gobiernos sin mayoría. Posteriormente la pregunta se centró en las leyes “importantes” o “relevantes”.<sup>1</sup> La intuición general era que los gobiernos

---

<sup>1</sup> Se han propuesto distintas medidas para determinar el significado de una iniciativa “importante” o “relevante”. La más utilizada se basa en aquellas que han recibido atención en los periódicos más influyentes y en el *Congressional Quarterly* o que, en el análisis retrospectivo, han sido valoradas por los expertos en políticas públicas.

sin mayoría derivaban en una menor producción legislativa cuando no en parálisis.

Para probar esta tesis, a principios de los años noventa estudios en Estados Unidos sobre la tasa de aprobación legislativa demostraron que no había mayores diferencias entre los dos tipos de gobierno (Mayhew, 1991; Jones, 1994, y Krehbiel, 1996).

Mayhew, quien inicialmente cuestiona el “saber convencional” de que los gobiernos divididos llevan a la disminución de la producción legislativa o incluso a la parálisis, argumenta que, en todo caso, las diferencias de producción legislativa entre periodos puede deberse al *timing* (los presidentes suelen ser más exitosos al principio de sus mandatos), al “humor público” o a la disponibilidad presupuestal.

Desde entonces se ha reabierto el debate académico, lo cual ha producido una gran cantidad de investigaciones dedicadas al tema. Algunos autores explícitamente han puesto en duda los resultados de Mayhew (Howell *et al.*, 2000, y Kelly, 1993), otros han propuesto nuevas metodologías para refutar o refinar sus conclusiones. Por ejemplo, Edwards, Barrett y Peake (1997) incluyen en el universo de la muestra las iniciativas que fueron seriamente consideradas pero no fueron aprobadas, y aquellas que podrían ser relevantes pero ni siquiera fueron consideradas en las comisiones. A partir de su muestra, concluyen que en los periodos de gobiernos divididos dejan de pasar un gran número de iniciativas potencialmente relevantes, muchas otras ni siquiera se consideran y los presidentes se oponen con más frecuencia a las iniciativas aprobadas. Otras líneas de investigación arrojan resultados similares a los de Mayhew pero encuentran la explicación a la mayor o menor producción legislativa a través del tiempo en variables distintas a la de las mayorías en el Congreso (Binder, 1999). La literatura también reporta consecuencias que van más allá de la mera producción legislativa. Por ejemplo, Sundquist (1992) argumenta que en contextos de gobierno dividido los tiempos del proceso legislativo son más prolongados y que el contenido de las iniciativas tiende a “diluirse”. Finalmente, hay autores que sostienen que la repercusión de los gobiernos divididos en la producción legislativa no puede generalizarse y que depende del área temática de que se trate. Por ejemplo, Cox y McCubbins (1991) se centran en las consecuencias presupuestales de los gobiernos sin mayoría.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Para un resumen de las formas de medir la producción legislativa véase Saiegh (2011), capítulo 4.

A grandes rasgos, el estudio sobre la parálisis y producción legislativa se ha hecho desde dos enfoques: el institucionalismo y el sistema de partidos (Binder, 1999; Jones, 1995). Los modelos institucionales se enfocan en los efectos del diseño constitucional de división de poderes y los arreglos institucionales como el bicameralismo, las mayorías exigidas para la aprobación de las iniciativas y los poderes de veto (Hammond y Miller, 1987; Riker, 1992; Tsebelis, 1995; Tsebelis y Money, 1997). Los modelos partidistas enfatizan las posiciones ideológicas y de preferencias de política pública entre los legisladores y entre las cámaras. Argumentan, por ejemplo, que cuanto mayor sea el número de legisladores—independientemente del partido al que pertenezcan— que se sitúen en el centro político o en posiciones moderadas, mayor será la posibilidad de alcanzar acuerdos. Esto es, plantean una relación directa entre polarización y parálisis y a la inversa entre moderación y dificultad para formar coaliciones ganadoras al interior del Congreso (Binder, 1999 y 2003).

Más recientemente Saiegh (2011) ha desafiado la tesis de que el apoyo partidario determina el éxito de la agenda legislativa del Ejecutivo. Para él, los cambios en las tasas de aprobación legislativa están en función de la “impredictibilidad” de la conducta del legislador y la disponibilidad de recursos para “comprar” su voto,<sup>3</sup> aunque no descarta el valor de variables como el sistema electoral, las reglas internas de los partidos y la cohesión ideológica.

En esta misma línea autores como Cheibub *et al.* (2009) enfatizan la distribución de “derechos legislativos” como determinantes del comportamiento legislativo, y Calvo (2007), sin descuidar las variables institucionales, destaca variables contextuales como la opinión pública, el ciclo electoral y la capacidad para distribuir recursos fiscales en la explicación del éxito parlamentario de la agenda presidencial.

Por último, para los sistemas federalistas, en la más reciente literatura sobre relaciones Ejecutivo-Legislativo, se ha introducido en el análisis la influencia de actores subnacionales en la conducta de los grupos parlamentarios y de los legisladores en lo individual (Cheibub *et al.*, 2009; Langston, 2010; Rosas y Langston, 2011).

---

<sup>3</sup> La idea de la compra del voto incluye sobornos pero también compensaciones, recompensas, presiones y favores políticos; zanahorias y garrotes. Saiegh también incorpora en su análisis la idea de la preferencia del legislador respecto al *statu quo* y a la posición mediana (*median versus statu quo position*).

Todos estos análisis incluyen la perspectiva institucional pero sobre todo desde el ángulo de las reglas internas del Congreso y las posiciones alcanzadas por los partidos y legisladores en los órganos de control de las cámaras.

Si bien el debate sobre los efectos de los gobiernos sin mayoría no ha sido zanjado, se puede afirmar que, con matices, se perfilan dos conclusiones. La primera es que, por sí mismos, no llevan a la parálisis y que el efecto sobre la producción legislativa es, en todo caso, marginal. La segunda es que sí hay implicaciones importantes sobre el proceso legislativo y en las estrategias de los partidos y del titular del Ejecutivo para maximizar el éxito de sus agendas y para impedir la aprobación de iniciativas que cada uno considera inadecuadas o indeseables (Coleman, 1999; Payne *et al.*, 2007).

En esta última línea de investigación se sitúan también los trabajos de investigación que enfatizan no sólo la distribución del poder, sino también la llamada *procedural cartel theory* que establece que el partido mayoritario ejerce una influencia sustantiva sobre los resultados legislativos a través de su control sobre la agenda legislativa, en particular, ejerciendo su poder de agenda negativo que impide la llegada de iniciativas “no deseables” al pleno del Congreso (Cox y McCubbins, 2005; Jones y Hwang, 2005; Calvo, 2007).<sup>4</sup>

Es importante mencionar que buena parte de la literatura sobre los gobiernos sin mayoría se ha desarrollado para el caso estadounidense, que está caracterizado por un sistema bipartidista, partidos nacionales relativamente débiles, poca disciplina y cohesión partidaria, elevadas tasas de reelección legislativa y altos niveles de institucionalización del proceso legislativo. Los sistemas políticos latinoamericanos comparten el principio de la división de poderes pero las diferencias, tanto en el arreglo institucional como en el sistema de partidos, son considerables y es de esperar que ellas afecten tanto la producción legislativa como las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Diferencias institucionales como las facultades legislativas del presidente, la organización interna de las legislaturas, las características del sistema electoral y los consecuentes niveles de fragmentación del sistema de partidos, la fuerte cohesión y disciplina partidaria y los bajos niveles de reelección legislativa son variables que con toda seguridad modifican la producción legislativa. (Saiegh, 2010a; Jones, 2010; Colomer 2005).

---

<sup>4</sup> Calvo y Sagarzazu (2011) definen *plurality cartels* como aquel partido o coalición legislativa dotada con autoridad para restringir el menú de iniciativas a considerar en comisiones o a votar en el pleno, pero que carece del número de votos para aprobar una iniciativa.

Al igual que en Estados Unidos, la generalización de los gobiernos sin mayoría en América Latina<sup>5</sup> ha dado como resultado una abundante literatura sobre su influencia en la producción legislativa y en las relaciones Congreso-presidente.

Los estudios comparados y de caso en América Latina han adoptado enfoques y metodologías similares a las utilizadas en Estados Unidos. Desde el punto de vista institucional, las investigaciones se han centrado en las mayores o menores facultades del presidente y de los partidos así como de las reglas internas del Congreso, tanto para fijar y hacer prosperar sus agendas como para obstruir la de los adversarios. Igualmente han sido objeto de estudio los sistemas electorales como determinantes del número de partidos, de la distribución del poder, de la disciplina partidaria y de la formación de coaliciones legislativas y gobiernos de coalición. Finalmente, también ha recibido atención el posicionamiento ideológico de los partidos.<sup>6</sup> Todas estas variables han sido utilizadas para explicar los resultados del trabajo legislativo y el éxito o fracaso de las agendas presidenciales.

Como en el caso de Estados Unidos, se ha llegado a la conclusión de que la parálisis legislativa no es el resultado inevitable de los gobiernos sin mayoría. Después de numerosos estudios empíricos ha quedado prácticamente descartada la tesis de que el “presidencialismo multipartidista” impide o al menos dificulta la formación de coaliciones, produce el bloqueo legislativo, provoca la polarización ideológica y termina por desestabilizar a los regímenes democráticos (Mainwaring, 1993; Saiegh, 2010a).

No obstante, y también como en el caso de Estados Unidos, los investigadores difieren sobre la importancia de los gobiernos sin mayoría en las relaciones Ejecutivo-Legislativo y sobre las causas del mayor éxito o fracaso de las agendas legislativas, particularmente las del Ejecutivo.

## **El caso de México: marco institucional y sistema de partidos**

En esta sección se abordan para el caso de México los arreglos institucionales que la investigación ha identificado como factores relevantes para explicar el comportamiento de los grupos parlamentarios y de los legisladores en

---

<sup>5</sup> De 1978 a 2002 sólo 32 por ciento de los presidentes que fueron electos de manera democrática tuvieron mayoría en el Congreso (Negretto, 2006a).

<sup>6</sup> Algunos de los estudios más relevantes son Cheibub *et al.* (2002); Cox y Morgenstern (2001); Morgenstern y Nacif (2002); Cheibub *et al.* (2004); Colomer y Negretto (2005); Jones (2010); Saiegh (2010b).



lo individual, así como para las relaciones Ejecutivo-Legislativo. En la primera parte se analizan las facultades que la Constitución otorga a cada uno de los poderes y sus áreas de convergencia. En la segunda, las normas que regulan la estructuración y funcionamiento internos del Congreso y, por último, el sistema electoral como determinante del sistema de partidos y la distribución del poder y, consecuentemente, como variables que inciden en la formación de coaliciones y en la producción legislativa.

### Estructura de gobierno y distribución de facultades entre los poderes

En el caso de México, se ha argumentado que el arreglo constitucional está mal equipado para funcionar en un contexto de pluralidad y que es ahí donde se encuentra la razón de la supuesta ausencia de acuerdos.

Una de las predicciones de la teoría institucional es que a mayor número de jugadores con facultades para intervenir en la toma de decisiones, menor será la probabilidad de que la política pública cambie. México tiene un sistema bicameral y, por lo tanto, un punto de veto adicional sobre los sistemas unicamerales. El bicameralismo supone que una misma iniciativa debe transitar dos veces por un mismo proceso legislativo en dos cámaras que usualmente presentan distribuciones de poder distintas y en las que las fracciones parlamentarias o los legisladores —aun del mismo partido— tienen la libertad de comportarse en sentidos opuestos.<sup>7</sup>

Además, México es un sistema federal que requiere la aprobación de la mitad de las legislaturas para las reformas constitucionales y, por lo tanto, cuenta con puntos de veto adicionales. En este contexto, los gobernadores adquieren gran relevancia tanto por la influencia que ejercen sobre sus legislaturas locales, que son las encargadas de aprobar las reformas constitucionales, como por el ascendiente que han mostrado sobre los legisladores federales elegidos en sus distritos.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Para un análisis más complejo del papel de los jugadores de veto véase Scartascini *et al.* (2008). Los autores argumentan que para el cambio/estabilidad de las políticas públicas, además del número de *veto players* importan también la distancia ideológica entre ellos y la cohesión interna.

<sup>8</sup> Para un estudio de la influencia de los gobernadores en el comportamiento de los legisladores federales véanse Cantú y Desposato (2012), y Rosas y Langston (2011). En este estudio los autores explican los incentivos de los gobernadores para mantener entre “sus legisladores” la cohesión partidaria aun en casos en los que tienen preferencias de política inconsistentes con las de su partido.

Además de los puntos de veto, el Ejecutivo mexicano es relativamente débil. El proceso de transición eliminó los extensos poderes informales o “metaconstitucionales” con los que el Ejecutivo contó durante décadas y, conforme la pluralidad en el Congreso fue ganando terreno, algunas de sus facultades formales fueron eliminadas; entre ellas, convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, nombrar libremente al procurador y a otros integrantes de órganos reguladores o el veto de bolsillo. Igualmente fueron sustraídas de su ámbito de acción importantes áreas de política pública, como la determinación de la política monetaria, que quedó bajo la responsabilidad de una institución autónoma: el Banco de México.

El Ejecutivo tiene el poder de iniciar leyes pero, salvo en el caso del presupuesto, no cuenta con poder de iniciativa exclusivo en ninguna área de política pública y, por lo tanto, no tiene *gatekeeping power*, carece de la facultad para emitir decretos de emergencia, está impedido para promulgar parcialmente una ley y, en el periodo que abarca este estudio, no disponía de la iniciativa preferente.<sup>9</sup> Por otro lado, goza de la facultad de veto que, como bien argumentan Tsebelis y Alemán (2005), no es sólo un “poder negativo o reactivo” sino que lo provee de un instrumento importante para modular o dar forma a las iniciativas y acercarlas a su preferencia.<sup>10</sup> Además, tiene la potestad para interponer controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia en caso de que considere que el Congreso se ha extralimitado en sus facultades y acciones de inconstitucionalidad si supone que la aprobación de una ley contraviene la Constitución.

En resumen, para el periodo aquí analizado, el Ejecutivo no puede considerarse como un actor privilegiado en términos de sus poderes legislativos, ya que solamente cuenta con los siguientes poderes proactivos: poder de iniciativa, exclusividad para la presentación del presupuesto y facultad para proponer enmiendas a las iniciativas aprobadas.

Como se argumenta más adelante, aunque estas facultades son fijas, su efectividad se amplía o estrecha dependiendo de la distribución del poder que prive en el Congreso.

---

<sup>9</sup> A partir de 2012 el Ejecutivo mexicano cuenta con esta facultad, gracias a la cual tiene derecho a introducir dos iniciativas con carácter de preferente en cada periodo de sesiones. Esta facultad obliga al Congreso a procesar las iniciativas en un periodo de 60 días, aunque la ley no prevé ninguna consecuencia en caso de que no lo haga.

<sup>10</sup> De las diferentes modalidades de veto que los autores analizan, el Ejecutivo en México tiene el veto total y el derecho a proponer enmiendas a las iniciativas aprobadas.

## Organización y funcionamiento del Congreso

El Congreso mexicano es una institución relativamente fuerte. Sus poderes legislativos y sus facultades para actuar como contrapeso están bien establecidos y está dotado de amplios poderes de agenda.

Los legisladores tienen la facultad de presentar iniciativas ya sea individualmente, de manera conjunta o como grupos parlamentarios. Su única restricción se refiere a la presentación del paquete presupuestario, mismo que está reservado para el Ejecutivo. Sus poderes de enmienda son en principio ilimitados aunque el presidente puede vetar lo aprobado por los legisladores.

A través de sus poderes para crear comisiones de investigación, de las facultades de la Auditoría Superior de la Federación y de citar a comparecer a los integrantes del poder Ejecutivo, el Congreso puede ejercer presión y control sobre el presidente y también comparte con el Ejecutivo la facultad para interponer controversias constitucionales.

Las reglas internas del Congreso centralizan y concentran el poder de la agenda en los dos principales órganos de gobierno de cada Cámara: la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política (Jucopo). La Mesa Directiva se compone de manera proporcional a la representación de los partidos en el Congreso y su presidencia es rotativa. La Jucopo se integra con todos los líderes de las fracciones parlamentarias y, en ausencia de un partido con mayoría absoluta, su presidencia se rota entre las tres principales fuerzas políticas.<sup>11</sup>

Estos órganos de gobierno turnan las iniciativas a las comisiones correspondientes, calendarizan las sesiones de discusión y votación en el pleno, conducen los debates, asignan turnos y tiempos a los legisladores, establecen procedimientos *fast track* y pueden extender, aplazar o suspender las sesiones en el pleno. También tienen la facultad de convocar a periodos extraordinarios de sesiones y determinar la agenda a tratar en ellos. Esto significa que controlan el flujo y ritmo del proceso legislativo.

Además de estos poderes de agenda, también negocian y proponen la integración de comisiones,<sup>12</sup> cuyas presidencias controlan el trabajo legislativo y distribuyen los recursos que les son asignados. No obstante, la Jucopo

<sup>11</sup> En el caso del Senado, sólo aquellos partidos que alcanzan 25 por ciento de los asientos tienen derecho a ocupar la presidencia de la Jucopo.

<sup>12</sup> La integración de las comisiones debe reflejar la distribución del poder en cada Cámara y ningún grupo parlamentario puede ocupar más de la mitad de los puestos totales de la Comisión; sin embargo, las presidencias y secretarías de las comisiones están sujetas a negociación.

tiene las prerrogativas de requerir a las comisiones que reporten al pleno un dictamen y de suspender el procedimiento legislativo “regular”.

Para completar la centralización y concentración de poder en los órganos directivos, éstos son los que elaboran el presupuesto de cada Cámara y, una vez aprobado, cuentan con gran discrecionalidad en su distribución, tanto entre las fracciones parlamentarias como al interior de cada una de ellas.

Esta concentración de poder en los órganos de gobierno de las cámaras se replica al interior de cada fracción parlamentaria. Son los líderes de las bancadas los que concentran el poder y poseen los instrumentos para disciplinar a sus miembros: distribución del presupuesto de las fracciones, nombramientos, permisos, promociones, participación en las discusiones del pleno.

Si a todas estas reglas formales e informales se suma la no reelección<sup>13</sup> resulta que las bases para un alto nivel de disciplina están bien asentadas. En estas circunstancias, la indisciplina puede tener un costo alto en términos de la actividad legislativa de cada legislador y, sobre todo, de su carrera política.

En suma, los órganos de gobierno de las cámaras en su ámbito de acción y los líderes de las fracciones en el suyo, tienen fuertes poderes de agenda tanto positivos como negativos (Cox y McCubbins, 2002), esto es, junto con el poder de iniciativa, tienen el poder de promover el rápido procesamiento de aquellas que son de su preferencia y también el de retrasar o incluso bloquear aquellas que no lo son. Así, el papel del Congreso es definitivo en la promoción o estancamiento del cambio en el *statu quo* y está, en principio, mejor posicionado que el Ejecutivo para hacerlo dado sus mayores poderes para fijar y controlar la agenda.

Además del veto presidencial, que se ejerce una vez concluido el proceso legislativo al interior del Congreso, el único contrapeso en las decisiones legislativas es aquel que puede ejercer la Cámara revisora, misma que tiene la libertad para modificar o congelar las decisiones de la Cámara de origen.

## El factor partidario

La influencia del sistema de partidos en el desempeño de la producción legislativa ocurre por diferentes vías. La primera y más obvia es la del sistema electoral. No hay duda de que además de la preferencia ciudadana expresa-

---

<sup>13</sup> La no reelección juega a favor de la disciplina no sólo porque elimina el problema de que conforme se acerca el fin de la legislatura los legisladores tienen mayor libertad de acción (*last period problem*) sino porque el futuro político de los legisladores depende de las cúpulas partidistas.

da en las urnas, el tipo de representación y las fórmulas para la conversión de votos en asientos son determinantes en el número de partidos con representación en el Congreso y en la distribución del poder en su interior.

El sistema de representación mixto en México ha dado como resultado un sistema tripartidista en el que el PRI, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) han controlado en promedio, en los últimos quince años, 92 por ciento de los asientos en la Cámara de Diputados<sup>14</sup> y 98 por ciento en el Senado. Este sistema coadyuva a la formación de gobiernos sin mayoría.<sup>15</sup> Si se analiza el resultado de las votaciones en las últimas tres elecciones para senadores y las últimas cinco para diputados lo más probable es que, en presencia de un sistema de mayoría, de ellas hubiesen surgido gobiernos con mayoría simple para un partido.<sup>16</sup>

Con diferencias importantes por su composición, en las últimas cinco legislaturas no ha habido mayoría para el partido del presidente (véase cuadro 1).

**CUADRO 1.** Gobiernos divididos, 1997-2012

	Zedillo (PRI)	Fox (PAN)	Calderón (PAN)		
	LVII Legislatura (1997-2000)	LVIII Legislatura (2000-2003)	LIX Legislatura (2003-2006)	LX Legislatura (2006-2009)	LXI Legislatura (2009-2012)
Cámara de Diputados	Primera minoría (48%)	Segunda minoría (41%)	Segunda minoría (30%)	Primera minoría (41%)	Segunda minoría (29%)
Senado	Mayoría (59%)	Segunda minoría (36%)	Segunda minoría (36%)	Primera minoría (41%)	Primera minoría (41%)
Gobernadores	29 (91%)	7 (22%)	9 (25%)	9 (25%)	7 (21%)
Partidos	5	8	6	8	7

*Fuente:* Elaboración propia a partir de [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) y [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx).

<sup>14</sup> En estos años los partidos “pequeños” han controlado un mínimo de 2 por ciento de los asientos y un máximo de 10 por ciento.

<sup>15</sup> Para un ejercicio sobre la repercusión de las reglas electorales en el caso de México, véase Aparicio y Márquez (2010).

<sup>16</sup> En este punto es necesario tomar en cuenta que por disposición constitucional ningún partido puede tener más de 300 diputados (60%) por ambos principios.

Zedillo mantuvo el poder para obstruir la aprobación de las iniciativas de carácter constitucional en ambas cámaras y en el Senado para todo tipo de iniciativas. Además, sólo necesitaba once votos en la Cámara de Diputados para lograr la mayoría. En contraste, Fox sólo tenía el poder para obstruir reformas constitucionales y únicamente en la Cámara de Diputados durante su primer trienio. Finalmente, Calderón tuvo el apoyo partidario en el Senado para impedir el paso de las reformas constitucionales durante todo su mandato y durante el primer trienio en la Cámara de Diputados.

Así, en términos del concepto de *plurality cartels*, en tres de las cinco legislaturas aquí analizadas, el partido del presidente contó con la autoridad para restringir el menú de iniciativas a considerar en comisiones o a votar en el pleno, pero careció del número de votos para poder aprobar sus iniciativas por sí solo.

Junto al sistema de representación que determina el grado de fraccionamiento partidista y la distribución del poder, hay otras variables —también partidarias— que influyen en el comportamiento de los legisladores y que tienen consecuencias sobre el resultado de la producción legislativa de los gobiernos con o sin mayoría. Tal es el caso de la capacidad que tienen los tres grandes partidos para colocar a los legisladores de representación proporcional —cuya nominación en listas cerradas está en manos de las cúpulas partidarias— en posiciones de liderazgo dentro del Congreso. A través de esta capacidad, los partidos mantienen el control de la agenda (Kerevel, 2010).<sup>17</sup> Adicionalmente, Kerevel muestra que la legislación sustantiva es normalmente iniciada por los legisladores de representación proporcional y que, en contraste, los de mayoría relativa se concentran en la búsqueda de “beneficios particulares”.

Por su parte, Samuels y Shugart (2010) han planteado, por ejemplo, que los grupos parlamentarios (los partidos en el Congreso) son menos cohesivos en los sistemas de separación de poderes y que eso lleva a que los presidentes tengan mayores dificultades para hacer valer su agenda legislativa.<sup>18</sup> No obstante, también reconocen que el presidencialismo tiende a generar partidos “nacionalizados” porque los candidatos al Congreso tienen incentivos para vincularse al candidato presidencial.

<sup>17</sup> Aparicio y Langston (2009) muestran que para el caso del liderazgo de las comisiones, el tipo de asiento (mayoría *versus* representación proporcional) no es un predictor robusto.

<sup>18</sup> En particular señala que los políticos del mismo partido enfrentan incentivos distintos e incluso contradictorios según se encuentren en la arena gubernamental o legislativa.

En el caso de México los partidos en efecto tienden a la “nacionalización”,<sup>19</sup> pero los incentivos a la indisciplina o a la falta de cohesión son más que contrarrestados por la no reelección consecutiva, el patronazgo del presidente y, muy destacadamente, por el control que tienen los partidos sobre la nominación de los candidatos (tanto para los representantes de mayoría relativa como los de representación proporcional) y las listas cerradas para la elección de los legisladores de representación proporcional.

Desde la perspectiva de la formación de coaliciones ganadoras la disciplina tiene ventajas y desventajas. Por una parte facilita la negociación, pues, en el extremo, sólo hay que acordar con el líder de la fracción o del partido para garantizar los votos de toda la bancada. Por la otra, la disciplina extrema imposibilita o disminuye la efectividad de la estrategia de atraer, presionar o “sobornar” al número de legisladores necesarios para alcanzar la mayoría.<sup>20</sup>

Finalmente, en las teorías partidistas de las consecuencias de los gobiernos sin mayoría también desempeña un papel importante la amplitud del espectro ideológico y la mayor o menor polarización de los partidos y de los legisladores. Binder (2003) argumenta, por ejemplo, que una de las principales variables explicativas de la producción legislativa es el número de legisladores que se encuentran en el centro político y que una mayor polarización lleva a menores compromisos y, a la inversa, una menor polarización a mayores acuerdos.<sup>21</sup>

El sistema de partidos mexicano está compuesto por un partido considerado en la literatura como de centro (PRI), uno de centro-derecha (PAN) y uno de centro izquierda (PRD). Sería de suponer que si el PRI es el partido del centro estaría en mejor posición para encontrar apoyos parlamentarios en cualquiera de los dos extremos. Como se explica más adelante, tal ha sido el caso: el PRI ha formado parte de prácticamente la totalidad de las coaliciones, sin embargo, en circunstancias excepcionales, los otros dos par-

<sup>19</sup> A pesar de la innegable “nacionalización” es indispensable reconocer que estudios empíricos recientes han detectado el poder de los gobernadores para influir, a través de los legisladores de sus distritos, en las decisiones del Congreso; en particular aquellas que tienen relación con asuntos presupuestales (Langston, 2010).

<sup>20</sup> Saiegh (2011) presenta evidencia de la estrategia del soborno (compra de votos legislativos) y sus consecuencias.

<sup>21</sup> Aunque la intuición parece razonable, el argumento de Binder se desarrolla a partir del análisis del caso de Estados Unidos: bipartidista, con menos clivajes que las sociedades latinoamericanas y con bajo nivel de disciplina. Esto no puede ser trasladado en automático o sin matices para el caso de México, en donde priva una mayor polarización, alta disciplina y un sistema tripartidista.

tidos se han coaligado para frenar al PRI. Tal fue el caso durante la segunda legislatura de Zedillo cuando el PAN y el PRD se unieron contra el PRI para formar el llamado G-4.<sup>22</sup>

Del análisis anterior podría concluirse que, en el caso de México, el *marco constitucional*, las *reglas y prácticas internas de las cámaras* y la *estructura partidaria* alientan la parálisis o, al menos, son poco propicios para la creación de acuerdos y construcción de coaliciones y para la ágil toma de decisiones en el Congreso en un contexto de gobiernos sin mayoría.

No obstante, la evidencia confirma sólo algunas de estas conclusiones. En la siguiente sección se analiza el trabajo y producción legislativos de los últimos quince años para posteriormente explorar hipótesis alternativas para explicar la aprobación/bloqueo de algunas reformas.

## La evidencia

### La tasa de aprobación en el Congreso

El caso mexicano es relativamente distinto al del resto de América Latina. El fenómeno de los gobiernos sin mayoría a escala federal se dio hasta 1997 y, desde entonces, el presidente en turno (uno del PRI y dos del PAN) ha carecido de mayoría en el Congreso. Dado que la era de los gobiernos unificados coincidió prácticamente con la era de la hegemonía/dominancia de un solo partido, el contraste entre ambos tipos de gobierno se torna difícil. Comparar los gobiernos unificados con los gobiernos sin mayoría es también comparar épocas diametralmente distintas del sistema político mexicano, lo cual distorsiona el análisis.

La comparación se hace aún más difícil cuando se repara no sólo en las mayorías imbatibles del PRI, sino en los poderes partidarios con los que el presidente contaba, el altísimo grado de disciplina de ese partido sin importar el tipo de asunto de política pública del que se tratara<sup>23</sup> y el control

---

<sup>22</sup> El G-4 (una alianza temporal de todos los partidos salvo el PRI) se formó en el primer gobierno sin mayoría con el fin de forzarlo a negociar posiciones en los órganos internos de gobierno y comisiones de la Cámara de Diputados y de algunas iniciativas. La oposición en bloque de los partidos de oposición contra el partido del presidente no ha sido la norma. Por ejemplo, durante el gobierno de Calderón sólo se dio en uno por ciento de todas las votaciones en el pleno de su primera legislatura y en dos por ciento en la segunda.

<sup>23</sup> Quizá el caso más revelador de esta situación es la disciplina con que los legisladores del PRI aprobaron primero la nacionalización bancaria (1982) para luego revertirla (1990).



absoluto sobre todo el aparato político-administrativo. Mayorías de 100 por ciento en el Senado (y en las gubernaturas) hasta 1989 y superiores a 86 por ciento hasta 1988, aunadas a un índice de disciplina (índice de Rice) de 99 por ciento hacían inútil la medición del trabajo legislativo ya fuera en términos de las iniciativas presentadas, de la tasa de eficiencia o del éxito de la agenda del presidente. A ello habría que agregar la nula información pública sobre las tareas del Congreso y, en particular, del sentido del voto por legislador.<sup>24</sup>

Las investigaciones llevadas a cabo para el caso de México demuestran que la negociación política y la construcción de acuerdos y coaliciones ganadoras han sido más la norma que la excepción (Casar, 2008; Nacif, 2006, y Weldon, 2004). Más aún, el Congreso ha producido un mayor número de reformas constitucionales y nuevas leyes que durante los gobiernos unificados. Asunto aparte es si esas leyes se consideran relevantes y bajo qué criterios.

Como se expuso al revisar la literatura, no hay consenso sobre cómo medir mejor la tasa de eficiencia legislativa.<sup>25</sup> La medición más general es tomar el conjunto de iniciativas presentadas y calcular el porcentaje de las mismas aprobadas. Otra forma es seleccionar sólo aquellas que se consideran “relevantes” con el criterio de “iniciativas que han recibido la atención por parte de los periódicos de circulación nacional más influyentes”, o como también sugiere Mayhew (1991), las que retrospectivamente fueron consideradas como tales por los analistas de las políticas públicas.<sup>26</sup> Una más es el análisis de las que requieren supermayorías, esto es las de carácter constitucional; también puede optarse por un subconjunto, por ejemplo, las del Ejecutivo.

En esta sección se muestra la evidencia que resulta del universo completo de las iniciativas que llegaron al pleno así como de los subconjuntos formados por las iniciativas que recibieron atención en las primeras planas

---

<sup>24</sup> No fue sino hasta 1998 cuando la información sobre la asistencia y las votaciones individuales de los legisladores se hizo pública.

<sup>25</sup> No hay una medida generalmente aceptada para medir la eficiencia en el Congreso, pero se parte de la base de que el significado de eficiencia está relacionado con la capacidad de los congresos para presentar y aprobar iniciativas de ley, así como la capacidad para que el Congreso pueda cumplir su papel constitucional de legislar y actuar como contrapeso (Aleman, 2013, y MacKinnon, 2013).

<sup>26</sup> Curiosamente no hay estudios sistemáticos y comparados que utilicen como criterio de relevancia la trascendencia de las iniciativas aprobadas sobre las tasas de crecimiento económico, el aumento de la competitividad o de la productividad, la ampliación de los derechos u otros índices que se relacionen con el bienestar de la población. Al respecto véase la última sección de este artículo “Conclusiones y perspectivas”.

de los periódicos *Reforma* y *El Universal* y las de reforma constitucional. En la medida que lo permite la información disponible, se presenta la comparación con el periodo inmediatamente anterior a 1997.<sup>27</sup>

Con los criterios anteriores la investigación arroja los siguientes resultados. Para todas las iniciativas en la Cámara de Diputados, la tasa de aprobación se alteró sensiblemente entre las cinco últimas legislaturas de gobierno unificado en comparación con las cinco de gobierno sin mayoría. Ésta disminuyó de 48 por ciento en promedio en las primeras cinco a 12 por ciento en las segundas. Aunque en menor grado, también se redujo la tasa de aprobación de las iniciativas del poder Ejecutivo. Para el periodo 1982-1997 la tasa de aprobación fue de 97 por ciento mientras que el promedio para 1997-2012 fue de 77 por ciento.<sup>28</sup>

La disminución en la tasa de eficiencia legislativa para el universo total de iniciativas puede parecer alarmante pero esto se explica, fundamentalmente, por el gran incremento en el número de iniciativas presentadas. De la última legislatura con gobierno unificado (1994-1997) a la última de gobierno sin mayoría (2009-2012) la tasa de incremento de las iniciativas presentadas fue de 1394 por ciento, esto es, aumentaron de 250 iniciativas a 3735 (véase el cuadro 2).

Sin embargo, en números absolutos se aprobaron 108 iniciativas en la LVI Legislatura contra 185 en la LXI. El análisis en términos de números absolutos muestra que en los últimos quince años de gobiernos de mayoría se aprobaron 786 iniciativas (un promedio de 157 por legislatura), mientras que en los quince de gobierno sin mayoría se aprobaron 1 055 (un promedio de 211 por legislatura).<sup>29</sup> Hablar de parálisis legislativa con estas cifras no parece una conclusión razonable.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> La comparación se enfrenta a las siguientes lagunas en la información. Si bien hay información sobre el número total de iniciativas presentadas y aprobadas para el periodo 1982-1997 en la Cámara de Diputados, para ese periodo no existe la información del Senado. Para ninguna de las dos cámaras existe la votación nominal de los proyectos de decreto en el pleno para el periodo 1982-1998. La página del Senado no reporta hasta el día de hoy el sentido de las votaciones por legislador.

<sup>28</sup> Para el desglose de las iniciativas aprobadas, rechazadas y pendientes por iniciador y legislatura, véase el anexo 1.

<sup>29</sup> Este número de iniciativas no incluye las presentadas en legislaturas anteriores que se votaron y aprobaron en cada legislatura considerada, que suman 410.

<sup>30</sup> Otro indicador importante de cómo ha cambiado el comportamiento en cuanto a iniciativas presentadas y aprobadas es el que mide la contribución de cada actor al volumen total de las iniciativas aprobadas. Véase Nacif (2006). La conclusión es que la contribución de los partidos y legisladores es ahora mayor que la del Ejecutivo en la producción legislativa.

CUADRO 2. Iniciativas presentadas y aprobadas, 1982-1985 vs 1997-2012

Legislatura	Iniciativas presentadas	Iniciativas aprobadas	Porcentaje de aprobación
LII (1982-1985)	308	166	53.8
LIII (1985-1988)	559	223	39.9
LIV (1988-1991)	294	131	44.6
LV (1991-1994)	260	158	60.7
LVI (1994-1997)	250	108	43.2
LVII (1997-2000)	641	116	18.09
LVIII (2000-2003)	1 205	215	17.84
LIX (2003-2006)	2 939	305	10.37
LX (2006-2009)	2 868	234	8.15
LXI (2009-2012)	3 735	185	4.95

Fuente: Casar (2000), y elaboración propia a partir de Sistema de Información Legislativa, en [www.sil.gob.mx](http://www.sil.gob.mx).

La revisión de las iniciativas relevantes no arroja un panorama muy distinto. A lo largo de los quince años de gobiernos sin mayoría se detectaron 97 iniciativas que recibieron atención en la primera plana de dos de los periódicos más influyentes (*Reforma* y *El Universal*) y que fueron discutidas ampliamente por la opinión publicada. En este universo se encontró una tasa de aprobación de 89 por ciento contra 97 por ciento en los gobiernos unificados. Una disminución no muy relevante habida cuenta de la ventaja numérica del partido del presidente en los gobiernos unificados.

El cuadro 3 presenta una muestra de las iniciativas que más discusión pública suscitaron en los dos periodos y revela que en ambos se aprobaron reformas de gran trascendencia. Es de resaltar, sin embargo, que a diferencia de los años de gobierno unificado, en los de gobiernos sin mayoría fueron rechazadas reformas importantes, como la energética y fiscal en la segunda legislatura de Zedillo (1997-2000), la de seguridad nacional, del Estado y fiscal en el sexenio de Fox, y la laboral y parte de las de seguridad y energética en la segunda de Calderón (2009-2012).

Desde luego que, como lo señala la literatura, pueden ser igualmente importantes las iniciativas que no fueron enviadas, rechazadas o no atendi-

**CUADRO 3. Reformas relevantes aprobadas, 1982-1997 vs. 1997-2012**

1982-1997	1997-2012
Privatización bancaria	Judicial
Art. 115 (municipal)	Autonomía de la CNDH
Rectoría económica del Estado	Fortalecimiento municipal
D.F.	Ley de Responsabilidades de la AP
Agraria (propiedad de la tierra)	Acceso a la información pública
Relaciones Iglesia-Estado	Indígena
Educativa (descentralización)	Corte Penal Internacional
Poder Judicial y Consejo de la Judicatura	Autonomía del INEGI
Penal	Autonomía de la ASF
Privatización de Ferrocarriles Nacionales y Comunicación vía Satélite	Pensiones
Ley de Entidades Paraestatales	Asociaciones religiosas
CNDH	Seguridad nacional
Autonomía del Banco de México	Órganos reguladores (Cofetel-Cofeco)
Petroquímica secundaria	Radio y TV
Electoral (6)	Responsabilidad hacendaria
Fiscal (15% al IVA)	Ley de Seguridad y Justicia
Sistema Nacional de Seguridad Pública	Ley del ISSSTE (cuentas individualizadas)
	Sistema Profesional de Carrera
	Derechos humanos-Tratados internacionales
	Competencia
	Asociaciones público-privadas
	Acciones colectivas
	Electoral
	Política

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los periódicos *El Universal* y *Reforma* (1997-1982), y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

das. La información disponible no permite extraer conclusiones medianamente confiables. Se sabe que la tasa de rechazo en el pleno es baja,<sup>31</sup> pero la información disponible no permite diferenciar entre las rechazadas en el pleno y las desechadas en comisiones.

Lo que sí puede afirmarse a partir del análisis de los medios y el debate público es que iniciativas importantes como las llamadas reformas estructurales, y cuyo fracaso se atribuye a la falta de mayorías, tampoco fueron procesadas en los años de gobiernos unificados. Se trata de reformas como la laboral, la hacendaria, la de telecomunicaciones, la educativa y la de reelección, entre otras.<sup>32</sup>

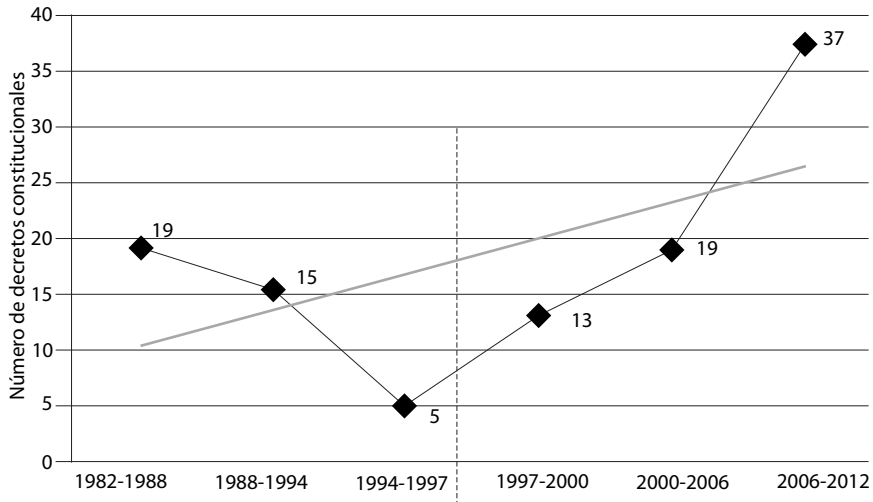
En el caso del universo conformado por las iniciativas del Ejecutivo ya se mencionó que la tasa de eficiencia legislativa disminuyó pero sólo relativamente. No obstante, esta medición es insuficiente para determinar el éxito de la agenda legislativa del presidente al menos por las siguientes razones: algunas iniciativas tienen que ser enviadas y aprobadas por ley (Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos) y otras carecen de importancia (la digitalización del *Diario Oficial de la Federación*); hay un buen número de iniciativas que los presidentes no envían al Congreso por temor a que sean derrotadas (la reforma en telecomunicaciones en el sexenio de Calderón); otras son presentadas pero después no son promovidas con la fuerza esperada (la reforma política de Fox); por último, otras más son enmendadas a tal grado que no deberían ser contadas entre las iniciativas presidenciales aprobadas, pues quedaron lejos de corresponder a los objetivos planteados en los proyectos originales (la antimonopólica o la energética de Calderón).

Utilizando la medición de aquellas iniciativas que requieren “supermayorías” para su aprobación, las diferencias entre los últimos quince años de gobiernos unificados y sin mayoría tampoco favorecen la tesis de la parálisis. Por el contrario, lo que la evidencia indica es que la producción legislativa de reformas constitucionales en lugar de disminuir ha aumentado. De 1982 a 1997 se aprobaron 39 decretos de reforma constitucional que requieren de dos terceras partes de los votos de ambas cámaras, mientras que de 1997 a 2012 se aprobaron 69 (véase la gráfica 1).

<sup>31</sup> Por ejemplo, en los cinco gobiernos sin mayoría se han desechado en comisiones o en el pleno 15 iniciativas del Ejecutivo de un total de 222 presentadas.

<sup>32</sup> Es de resaltar que en la nueva legislatura (2012-2015), que empezó en septiembre de 2012, y que tampoco cuenta con un partido mayoritario en el Congreso, se han aprobado algunas de las reformas estructurales que no habían podido procesarse en legislaturas anteriores: la reforma a la Ley del Trabajo, la educativa, la de amparo y la de telecomunicaciones.

GRÁFICA 1. Decretos de reforma constitucional, 1982-2012



Fuente: Casar y Marván (2012).

### Gobiernos de coalición versus coaliciones *ad hoc*

La literatura sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo señala también que es razonable esperar que los presidentes en situación de minoría intenten hacer coaliciones de gobierno para incrementar las posibilidades de éxito de su programa.

Dichas coaliciones no son indispensables sino optativas, pues los gobiernos en los sistemas presidenciales no las requieren para sobrevivir. Además, existen salidas o estrategias alternativas para los presidentes. Un presidente puede decidir que no es conveniente o que no está dispuesto a pagar el costo de ofrecer parte de las carteras de su gabinete a cambio de la promesa de apoyo legislativo de otro partido. Puesto de otra manera, puede preferir sacrificar parte de su agenda legislativa que parte de su gabinete. En contraposición a esta estrategia, puede apostar por conseguir el apoyo legislativo de un partido que esté cercano a sus preferencias sobre política (Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004) y que esté dispuesto a negociar sin pasar por la formación de un gobierno de coalición. Adicionalmente, es necesario considerar que aun queriéndolo es posible que no encuentre un socio para formar un gobierno de coalición.

En contraste con muchos países de América Latina los presidentes mexicanos no han optado por la fórmula de gobiernos de coalición.<sup>33</sup> La estrategia preferida y con éxito razonable ha sido la de negociaciones “caso por caso” y con la fracción parlamentaria más cercana en términos ideológico-programáticos.<sup>34</sup>

En el caso de México, la evidencia muestra que buena parte de las iniciativas —ya sean del presidente o del resto de los iniciadores— reciben en una gran proporción el respaldo de la mayor parte de las fracciones en el Congreso y son aprobadas por mayorías más amplias que las necesarias.

El análisis revela que la mayor parte de las iniciativas que llegan al pleno son aprobadas por coaliciones formadas por los tres grandes partidos (PRI, PAN y PRD), que en conjunto suman 90 por ciento de los asientos en las cámaras.

La coalición más frecuente en el pleno (tanto en las votaciones generales como en las de votos particulares) fue la de las tres principales fracciones parlamentarias: 74 por ciento en promedio para las cinco legislaturas. A esa le sigue aquella constituida por el PRI y el PAN que da cuenta de 16 por ciento de las coaliciones. Un comportamiento similar ocurre con las iniciativas del Ejecutivo. En cada legislatura, salvo en la primera en la que hubo un gobierno sin mayoría (1997-2000), la coalición más frecuente fue la de todos los partidos. En esa ocasión la más frecuente fue la del PRI-PAN<sup>35</sup> (véanse la gráfica 2 y el anexo 2).

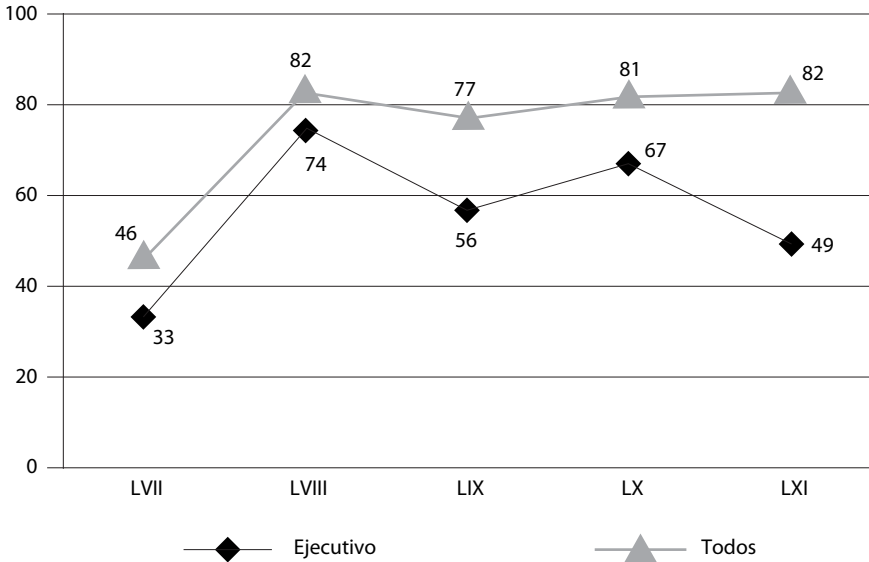
En el ámbito de las coaliciones también es revelador de la construcción de acuerdos el hecho de que las iniciativas sean aprobadas en el pleno las más de las veces con mayorías mucho más amplias que las necesarias. Ejemplo de ello es que aun en las reformas constitucionales las votaciones han superado los dos tercios necesarios para su aprobación.

<sup>33</sup> Para una explicación de las condiciones en las que los presidentes minoritarios no recurren a la formación de gabinetes mayoritarios véase Canello *et al.* (2012). En 52 (54%) de 97 situaciones de gobiernos sin mayoría en América Latina se han formado gobiernos de coalición (Cheibub *et al.*, 2004).

<sup>34</sup> Cheibub *et al.* (2004) argumentan que la conexión entre gobiernos de coalición y éxito legislativo es, en el mejor de los casos, dudosa.

<sup>35</sup> Es de resaltar que los partidos pequeños —aquellos que en conjunto han llegado a representar 10 por ciento de la Cámara de Diputados— no han sido determinantes para definir las votaciones en el pleno. Sólo en dos ocasiones han podido inclinar la balanza a favor de la coalición ganadora (el PVEM en la LXI Legislatura, 2009-2012).

**GRÁFICA 2.** Coaliciones PRI-PAN-PRD (porcentaje de votaciones en el pleno), Cámara de Diputados (1997-2009) y legislaturas



Fuente: Elaboración propia a partir de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados.

El “índice de minimalidad” (*index of minimalness*) mide qué tan mínimas son las coaliciones que se forman en las votaciones. Éste va de 0 a 1, en donde 1 es una coalición de todos los miembros presentes y 0 una en la que apenas se logró la mayoría.<sup>36</sup> En los quince años de gobiernos sin mayoría, 50 por ciento de todas las votaciones en el pleno reportaron un índice de minimalidad arriba de 0.96. El promedio de este índice para las reformas constitucionales es de 0.81.<sup>37</sup> En el caso de las iniciativas del Ejecutivo el índice es marginalmente menor: 50 por ciento de las votaciones registran un índice superior a 0.86. Sólo 90 votaciones de las 2 285 estudiadas tuvieron un índice menor a 0.1. Esto significa que las posiciones partidarias no han sido impedimento para que los tres partidos formen coaliciones en la mayor parte de las áreas de política pública.

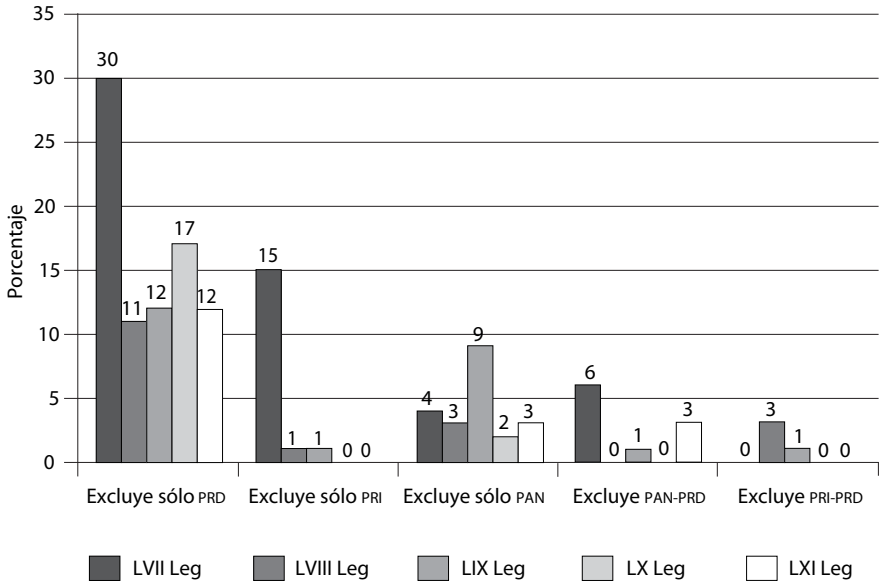
También es de resaltar que de todos los partidos el PRD es el que más se excluye de las coaliciones formadas en el pleno y el PRI el que mayor parti-

<sup>36</sup> El índice fue desarrollado por Lutz y Murray (1975).

<sup>37</sup> Para el caso de México, véase Bernal (2009).



**GRÁFICA 3.** Coaliciones legislativas, Cámara de Diputados (1997-2011)



Fuente: Casar (2012).

cipación tiene. Este último partido participó en 100 por ciento de las coaliciones en las dos últimas legislaturas y 99 por ciento en las dos anteriores (véase la gráfica 3).

### Consecuencias de los gobiernos sin mayoría

¿Estos datos significan que no hay diferencias entre los gobiernos unificados y los gobiernos sin mayoría? Desde luego que no. Según las investigaciones, además de la parálisis, la disminución en la eficiencia legislativa, la obstrucción a la agenda presidencial y la formación de coaliciones mínimas (*razor-thin coalitions*), un marco institucional y un sistema de partidos como el mexicano deberían conducir a otros cambios.

Antes de analizarlos es necesario reconocer que con anterioridad al surgimiento de los gobiernos sin mayoría, la creciente pluralidad en el Congreso ya había transformado la naturaleza de la relación Ejecutivo-Legislativo y la vida interna del Congreso mexicano. La desaparición del partido hegemónico creó las condiciones para que el Congreso pudiera desplegar sus

potencialidades como contrapeso y vigilante de los actos del Ejecutivo; el Ejecutivo dejó de ser el principal legislador y el Congreso adquirió centralidad; el presidente tuvo que competir con otros actores y conquistar los votos de otros partidos para imponer su agenda; el bicameralismo complicó las negociaciones y los acuerdos. Adicionalmente, pero también como consecuencia del pluralismo y el fin del hiperpresidencialismo, una serie de instituciones y actores políticos se constituyeron en obstáculos de la voluntad presidencial e incluso de la de los propios legisladores.<sup>38</sup> Finalmente, la pluralidad dejó al descubierto los puntos débiles de una Constitución y una legislación interna del Congreso cuyas normas eran irrelevantes en el contexto de un gobierno unificado con grandes mayorías para el partido del presidente y con amplios poderes partidarios concentrados en el titular del Ejecutivo.

Ya en el contexto de los gobiernos sin mayoría, las transformaciones se acentuaron en casi todos los ámbitos del quehacer legislativo. Como se muestra en el cuadro 4, la composición en el origen de las iniciativas y en la aportación legislativa de los dos poderes cambió radicalmente.

Si en la LII Legislatura (1982-1985) el Ejecutivo presentó 45 por ciento del total de iniciativas en la Cámara de Diputados, esta proporción se fue reduciendo hasta que en la LXI (2009-2012) presentó menos de uno por ciento. Consecuentemente la aportación legislativa de los legisladores *vis à vis* la del Ejecutivo también se alteró. En la LII Legislatura, del total de iniciativas aprobadas, 84 por ciento fueron iniciadas por el Ejecutivo y sólo 16 por ciento por los partidos, la relación se invirtió para la LXI Legislatura: 86 por ciento del total de iniciativas aprobadas tuvieron su origen en los partidos y sólo 14 por ciento en el Ejecutivo.

Este fenómeno tiene distintas explicaciones pero la principal está en la absurda “fiebre” legislativa de los legisladores. El número de iniciativas presentadas por iniciadores distintos al Ejecutivo se incrementó en más de 500 por ciento entre 1997 y 2012. Otros factores de menor peso son la decisión del presidente de “escoger sus batallas” (iniciativas que decide no presentar porque sabe que no conseguirá que se aprueben) y el hecho de que hay iniciativas favorecidas por el presidente pero que son abanderadas o bien por su partido o incluso por otro partido como parte de la negociación política.

<sup>38</sup> Los gobernadores, los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los integrantes de los órganos autónomos creados a partir de los años noventa, el Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Auditoría Superior de la Federación.

**CUADRO 4.** Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados (1982-2012)

	<b>LII</b> <b>1982-1985</b>	<b>LIII</b> <b>1985-1988</b>	<b>LIV</b> <b>1988-1991</b>	<b>LV</b> <b>1991-1994</b>	<b>LVI</b> <b>1994-1997</b>
Ejecutivo	139	128	70	84	56
Otros	169	431	224	176	194
Total	308	559	294	260	250

	<b>LVII</b> <b>1997-2000</b>	<b>LVIII</b> <b>2000-2003</b>	<b>LIX</b> <b>2003-2006</b>	<b>LX</b> <b>2006-2009</b>	<b>LXI</b> <b>2009-2012</b>
Ejecutivo	36	63	49	42	32
Otros	605	1 142	2 890	2 826	3 703
Total	641	1 205	2 939	2 868	3 735

*Fuente: Memorias de la LII Legislatura, Cámara de Diputados, Cuadernos de Apoyo (1994 y 1997), Gaceta Parlamentaria, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.*

Un segundo cambio es el de la utilización del veto como instrumento para “atajar” iniciativas que el Ejecutivo considera inapropiadas o contrarias a sus preferencias. Desde 1969 y hasta el año 2000 no se registran vetos presidenciales.<sup>39</sup> A partir de este último año los presidentes hicieron uso de su poder de veto en 25 ocasiones, aunque en términos comparativos su número sigue siendo reducido (véase el cuadro 5).

Tal como predice la literatura, en los gobiernos sin mayoría no sólo han aumentado los vetos interpuestos sino también la modificación de las iniciativas. No hay información precisa de las modificaciones sufridas por las iniciativas del presidente en los años previos a los gobiernos sin mayoría, pero antes de que el presidente tuviese que formar coaliciones para aprobar sus proyectos de ley, el paso por comisiones y la votación en el pleno se daban por un hecho. En todo caso las negociaciones y los cambios sobre la preferencia inicial del Ejecutivo no se producía en la arena parlamentaria sino en el seno del propio gobierno con los sujetos afectados (empresarios, comercian-

<sup>39</sup> Sorprendentemente entre 1937 y 1969 la interposición de vetos fue frecuente, sobre todo en asuntos relativos al presupuesto y las pensiones (Magar y Weldon, 2001); los autores exploran algunas hipótesis pero reconocen que dada la prevalencia de gobiernos unificados y un alto nivel de disciplina es difícil explicar el fenómeno. Igualmente inexplicable es la repentina desaparición de los vetos a partir de 1969.

CUADRO 5. Vetos interpuestos por el Ejecutivo (1997-2012)

	Número de vetos	Observaciones aceptadas	Observaciones pendientes	Sobreseídos
LVII (1997-2000)	0	–	–	–
LVIII (2000-2003)	4	3	1	0
LIX (2003-2006)	5	3	2	0
LX (2006-2009)	10	6	4	0
LXI (2009-2012)	6	1	5	0
Total	25	13	12	0

Fuente: Sistema de Información Legislativa, en <http://sil.gobernacion.gob.mx>.

tes, concesionarios, sindicatos, grupos campesinos, asociaciones de profesionistas, etc.) que, a través de sus instrumentos de presión, lograban cambios en las propuestas presidenciales o incluso el retiro de ciertos proyectos.<sup>40</sup>

En contraste, en los gobiernos sin mayoría las iniciativas tanto presidenciales como de otros actores experimentan profundas transformaciones para lograr los consensos necesarios.<sup>41</sup> Este proceso de enmienda de las iniciativas se agrava por una deformación de la democracia mexicana: la aspiración a la unanimidad. La búsqueda de la unanimidad o de consenso entre los tres principales partidos ha tenido un costo alto, pues a menudo ha llevado a despojar a las iniciativas de sus propósitos originales, restándoles calidad y la eficacia esperada.

Un tercer cambio producto de los gobiernos sin mayoría se da en las estrategias del Ejecutivo. Más arriba se explicó que la predicción de que los presidentes sin mayoría en el Congreso buscan construir gobiernos de coalición no se comprueba en el caso de México. Por su parte, la estrategia habitual del *going public* para promover una iniciativa tiene poca eficacia en el caso de México pues no hay reelección. Por último, el alto grado de cohe-

<sup>40</sup> Tal fue el caso por ejemplo de la reforma fiscal que pretendía el presidente López Portillo y que ni siquiera llegó al Congreso por la oposición de los empresarios o la de la descentralización educativa (1992) que sufrió modificaciones luego de las negociaciones con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

<sup>41</sup> Ejemplo de ello son no sólo las modificaciones evidentes en los dictámenes sino la cantidad de artículos reservados y votos particulares que se someten al pleno y que son un fenómeno novedoso en la arena parlamentaria en México.

sión y disciplina de las fracciones parlamentarias dificulta la estrategia de la “compra” de los diputados. Los tres grandes partidos presentan un índice medio de Rice elevado: PRI = 95, PAN = 95 y PRD = 91.

No obstante, en la práctica política lo que ha surgido es la estrategia de intercambio o *tit for tat* no de manera individual sino con las dirigencias parlamentarias. Uno de los más recientes ejemplos fue la anuencia del Ejecutivo a la reforma electoral de 2007 a cambio de una reforma fiscal que incrementó el IVA en uno por ciento.

Finalmente habría que mencionar que en los quince años de gobiernos sin mayoría el Ejecutivo y el Congreso han recurrido a las acciones de inconstitucionalidad y a las controversias constitucionales como instrumentos de contrapeso y de lucha de poder. El Ejecutivo interpuso 12 acciones de inconstitucionalidad contra el Congreso de la Unión<sup>42</sup> por considerar que ciertas normas contravenían los preceptos constitucionales. Además, ambos poderes utilizaron las controversias constitucionales por estimar la actualización de un conflicto entre poderes. El Congreso interpuso ocho contra el Ejecutivo y éste 13 contra el Congreso. Por su parte, el Congreso interpuso seis controversias contra el Ejecutivo.<sup>43</sup>

## Conclusiones y perspectivas

No hay mayor debate sobre las causas que llevan a la formación de los gobiernos sin mayoría: es una combinación de la preferencia de los ciudadanos y las reglas electorales. Estas últimas inhiben o incentivan la pluralidad en el Congreso y coartan o propician la aparición de gobiernos con o sin mayoría.

Del lado de los efectos o consecuencias de los gobiernos sin mayoría el debate es mayor tanto en lo que respecta a la producción legislativa como a las explicaciones sobre el éxito de los distintos actores en el resultado de sus preferencias de política pública. Casi siempre las explicaciones son multifactoriales o, como afirma Saiegh (2010b), al final todas las medidas revelan algo sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo, pero todas son limitadas en términos de evaluar la influencia real.

<sup>42</sup> A ellas se suman cinco acciones de inconstitucionalidad interpuestas por 33 por ciento de los integrantes de alguna de las cámaras contra decisiones del propio Congreso. Destaca entre ellas la interpuesta por integrantes del Senado de la LIX Legislatura (2006) contra la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley de Radio y Televisión.

<sup>43</sup> Portal de Estadística Judicial@lex.

Según la teoría, el arreglo institucional que rige las facultades de los poderes, la composición y funcionamiento del Congreso, así como la estructura y organización interna de los partidos en México deberían conducir si no a la parálisis, sí a la dificultad para formar coaliciones ganadoras, a la baja producción legislativa (relevante o no) y a la obstrucción de la agenda del Ejecutivo. México es un país con facultades presidenciales limitadas, ausencia de consecuencias en caso de la inacción legislativa, inexistencia de mecanismos automáticos para superar posibles empates y multiplicidad de puntos de veto. Su Congreso es plural y está caracterizado por la centralización del poder de agenda en los órganos de dirección de las cámaras, la concentración de poderes en los líderes de las fracciones parlamentarias y la no reelección. Su sistema electoral es mixto e incluye topes a la sobrerrepresentación y al número de curules que puede ocupar un partido. Finalmente, su sistema de partidos está caracterizado por un espectro ideológico relativamente diverso, cohesión y alta disciplina partidaria.

A pesar de ello, la evidencia recabada para este trabajo arroja conclusiones ambiguas. Desmiente la tesis de la parálisis o la de que los gobiernos sin mayoría hayan sido un obstáculo para la formación de coaliciones y la producción legislativa. Muestra que ambos tipos de gobierno —los unificados y aquellos sin mayoría— han sido incapaces de aprobar las llamadas reformas estructurales que han acaparado el debate público —laboral, de competencia, telecomunicaciones, energética, educativa y hacendaria— pero capaces de producir legislación relevante que a veces con mayor celeridad y profundidad y otras con mayor lentitud y menor trascendencia han ido transformando al país.

No obstante, la evidencia recabada reconoce los profundos cambios que la pluralidad ha acarreado para el funcionamiento de la política en México, particularmente para el papel y funcionamiento del Congreso y para las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Algunos de ellos positivos y otros perniciosos.

Entre los primeros se encuentra la ampliación de la agenda —hoy es más incluyente y diversa— y el papel de la oposición como garante de contrapeso tanto para el Ejecutivo como al partido del presidente (o al mayoritario) en sus ambiciones legislativas. Entre los segundos se encuentra el de la desfiguración del contenido o potencial transformador de las reformas en aras de conseguir mayorías más amplias que las necesarias para su aprobación.

Al ofrecer evidencia de que la ampliación de la representatividad en el Congreso y los gobiernos sin mayoría no han resultado en menor producción legislativa y que los arreglos y compromisos son más la regla que la

excepción, se ha contribuido desde la perspectiva del estudio de caso de México a robustecer la tesis de que los gobiernos sin mayoría no tienen como destino inevitable la parálisis. Con ello también se espera contribuir a derrotar aquella posición que sostiene la necesidad de reformar el marco constitucional y la ley electoral para propiciar, inducir o incluso forzar la formación de gobiernos unificados: por ejemplo, a través de transitar a un sistema de representación mayoritaria, disminuir los topes de sobrerrepresentación o incluso de la cláusula de gobernabilidad.<sup>44</sup>

Como se estableció antes, esta conclusión no va acompañada de aquella que sostiene que no hay diferencias entre uno y otro tipo de gobierno. Por el contrario, en el apartado sobre las consecuencias de los gobiernos sin mayoría se señalan los cambios que han ocurrido a raíz de la aparición de estos gobiernos que no son menores ni intrascendentes. Tampoco va acompañada de la conclusión de que no hay espacio para mejorar las relaciones Ejecutivo-Legislativo y para corregir, agilizar o perfeccionar el proceso de toma de decisiones de política pública.

En este último apartado se ofrecen más que nuevas conclusiones algunas reflexiones para enriquecer la discusión teórica y de investigación empírica comparada y abrir nuevas líneas de investigación.

La primera tiene que ver con una confusión que priva en el debate y que requiere ser aclarada. Cuando se habla de la producción legislativa, ya sea en meros términos numéricos totales o de las iniciativas “relevantes”, se confunde la *eficiencia en el resultado* —decisiones de política adecuadas dados ciertos fines— con *eficiencia en el proceso*, esto es, con los procedimientos para llegar a ellas. La mayor parte de la literatura se refiere a esta última. El supuesto dilema —falso desde el punto de vista de este artículo— entre eficacia y representatividad que es espejo del de los gobiernos unificados *versus* los divididos o sin mayoría debe diferenciar entre estos dos aspectos: el *procesual* y el *sustantivo* de la producción de políticas públicas vía la aprobación de iniciativas. La distinción es importante porque un “buen” proceso de formación de políticas públicas no equivale a la aprobación de políticas públicas “adecuadas”.

El dilema eficacia-representatividad va más allá de la relación Ejecutivo-Legislativo. Intenta, o debería intentar, evaluar la influencia de las insti-

---

<sup>44</sup> Para una discusión desde distintos ángulos sobre las reformas posibles y diseños institucionales para formar mayorías en las urnas o para facilitar los acuerdos y coaliciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el caso de México, véase Negretto (2010).

tuciones políticas en la producción de políticas públicas conducentes al crecimiento, la distribución del ingreso, la igualdad de oportunidades, la productividad, el bienestar social o la amplitud y vigencia de los derechos fundamentales. Se mencionan estos objetivos porque todos ellos aparecen en las ofertas públicas de los políticos (ejecutivos o legisladores) aunque la manera de lograrlos difiera.

Ya se sabe que la ciencia política no ha podido llegar a conclusiones o correlaciones medianamente robustas sobre sistemas (presidencialismo/parlamentarismo) o tipos de gobierno (unificado/sin mayoría) en el desempeño de las naciones.<sup>45</sup> Los sistemas y tipos de gobierno no parecen ser buenos predictores del desempeño.<sup>46</sup>

Esta deliberación conduce a proponer como nueva línea de investigación la búsqueda de mediciones e indicadores alternativos para evaluar la producción legislativa. En particular, a valorar las políticas públicas que emanan de las iniciativas propuestas y aprobadas no en función del número de las iniciativas aprobadas y de los actores que logran imponer su agenda, sino por medio de los objetivos que buscan y su influencia en los índices de bienestar económicos, sociales y políticos. Igualmente, para las iniciativas que no son aprobadas se propone juzgar cuál hubiese sido su impacto o cuánto retardarían los objetivos de política pública declarados por los propios políticos.

La segunda reflexión tiene que ver con los factores que explican el rechazo a ciertas iniciativas que se consideran relevantes. En México la discusión sobre la ineficacia estructural de los gobiernos sin mayoría en los últimos quince años se ha centrado en el fracaso para procesar las que se han dado en llamar “reformas estructurales” y que supuestamente ha conducido tanto a un crecimiento mediocre e insuficiente como al desprestigio de las instituciones democráticas. Como se explicó, estas reformas no fueron aprobadas tampoco cuando el partido del presidente tenía las mayorías necesarias para hacerlo.

Si este planteamiento es correcto, se debe buscar la explicación al rechazo o falta de atención a estas reformas en otros factores. Centrada en cada una de las ramas de gobierno y en la filiación partidista de sus integrantes—sus facultades, su estructura, sus normas internas, sus preferencias, sus

---

<sup>45</sup> Lijphart (1999) y Powell (2000) muestran en sus estudios comparados que ni presidencialismo/parlamentarismo ni sistemas de representación proporcional/mayoritaria pueden asociarse con mejores o peores desempeños. Como afirma Dahl (2003), la conclusión más factible es que no existe tal cosa como el mejor arreglo institucional.

<sup>46</sup> En MacKinnon y Feoli (2013) se presenta una discusión sobre estos dilemas.



estrategias— la investigación ha dejado de lado el papel de los poderes informales o fácticos en la definición de las iniciativas que se aprueban o rechazan y, por lo tanto, en la producción legislativa, particularmente en esa que llaman “relevante”. Hacen caso omiso de los actores sociales que en México influyen de manera determinante en la toma de decisiones públicas y que tienen poder de veto sobre ellas al margen de las instituciones políticas.

Es probable que esta situación sea más acusada en los países con democracias menos consolidadas como las de América Latina, pero no es privativa de ellas. Hace ya muchos años Dahrendorf (1975) afirmaba que


los gobiernos democráticos encuentran difícil lidiar con el poder de las instituciones extraparlamentarias que, con sus decisiones, determinan las oportunidades de vida tanto o más que las propias decisiones de los gobiernos. Estas instituciones extraparlamentarias a menudo hacen aparecer ridículo al poder gubernamental. Cuando hablo de instituciones extraparlamentarias pienso esencialmente en las dos instituciones económicas más poderosas: las grandes compañías y los grandes sindicatos.

Más recientemente, y con mayor evidencia empírica, Acemoglu y Robinson (2012) han mostrado el papel de estos poderes en las democracias más jóvenes y menos consolidadas.

En el caso de México puede afirmarse que la transición logró democratizar y dispersar el poder que hasta entonces estaba concentrado en un solo partido; fue exitosa en acabar con el monopolio de la representación y los privilegios que ello acarreo para el poder presidencial, pero no tuvo el mismo éxito en lo que a la posición e influencia de ciertos grupos de poder se refiere. Estos poderes “transitaron la transición” intocados e intocables. Peor aún, no sólo no se les dispersó como en el caso del poder político, sino que se les fortaleció y se les permitió una mayor concentración provocando una relación con los poderes formales todavía más asimétrica que antes.

Plantear que las reformas necesarias para detonar el crecimiento, la prosperidad o la igualdad —cualesquiera que éstas sean— no se aprueban porque el sistema no permite formar mayorías o porque el presidente no tiene los suficientes instrumentos para hacerlo, equivale a ignorar los factores extraparlamentarios en la toma de decisiones. En contraposición o al menos como complemento habría que postular que si las decisiones para cambiar el *statu quo* han dejado de tomarse es porque no ha estado en el interés de las fuerzas políticas tomarlas; porque piensan que la situación actual las

beneficia o que su transformación las perjudicaría política o electoralmente o porque los votos de los partidos o legisladores en el Congreso pueden comprarse en el sentido que sugiere Saiegh (2011) y no necesariamente por el presidente en turno, sino por los propios sectores que verían afectados sus privilegios con un cambio de legislación.

Por ello, se propone que en futuros estudios se complemente la definición de relevancia de las iniciativas aprobadas/no presentadas/no aprobadas a partir del criterio de la afectación de los privilegios de que gozan los poderes fácticos. Junto con ello, se plantea analizar los instrumentos de que disponen estos poderes y de las estrategias que han desplegado. 

### Referencias bibliográficas

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson (2012), *Why Nations Fail*, Nueva York, Crown Business.
- Alemán, Eduardo (2013), “Reflections on the Effectiveness and Representativeness of the Chilean Congress”, en Moira B. MacKinnon y Ludovico Feoli (eds.), *Representation and Effectiveness in Latin American Democracies: Congress, Judiciary, and Civil Society*, Routledge (en prensa).
- Aparicio, Francisco Javier y Joy Langston (2009), “Committee Leadership Selection without Seniority: The Mexican Case”, Documento de Trabajo, núm. 217, diciembre, México, División de Estudios Políticos-CIDE.
- \_\_\_\_\_ y Javier Márquez (2010), “Tamaño del Congreso, redistribución y umbral de representación”, en Gabriel Negretto (ed.), *Debatando la reforma política: Claves del cambio institucional en México*, México, CIDE.
- Bernal, Dolores (2009), “El gobierno dividido en México: Coaliciones ganadoras en la Cámara de Diputados”, tesis de licenciatura en ciencia política, México, ITAM.
- Binder, Sarah (1999), “The Dynamics of Congressional Gridlock, 1947-1996”, *American Political Science Review*, 93 (3), septiembre, pp. 519-533.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Calvo, Ernesto (2007), “The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature”, *British Journal of Political Science*, 37 (2), abril.
- \_\_\_\_\_ e Iñaki Sagarzazu (2011), “Legislator Success in Committee: Gatekeeping Authority and the Loss of Majority Control”, *American Journal of Political Science*, 55 (1).

- Canello, Julio, Argelina Figueiredo y Marcelo Vieira (2012), "Minority Governments in Latin American Presidentialism: Political and Institutional Determinants", ponencia presentada en el 2012 Annual Meeting of APSA, agosto-septiembre.
- Cantú, Francisco y Scott Desposato (2012), "The New Federalism of Mexico's Party System", *Journal of Politics in Latin America*, 4 (2), pp. 3-38.
- Casar, María Amparo (2012), "Parliamentary Agenda-Setting in Latin America", Documento de Trabajo, núm. 271, México, CIDE.
- \_\_\_\_\_ (2008), "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006", *Política y Gobierno*, XV (2), segundo semestre, México, CIDE.
- \_\_\_\_\_ (2000), "Coaliciones y cohesión partidista en un Congreso sin mayoría: La Cámara de Diputados de México, 1997-1999", *Política y Gobierno*, VII (1), primer semestre, México, CIDE.
- Casar, María Amparo e Ignacio Marván (2012), "Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012, México", Documento de Trabajo, núm. 247, México, CIDE.
- Chasquetti, Daniel (2001), "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina. Evaluando la difícil combinación", en Jorge Lanzaro (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- Cheibub, José Antonio, Adam Przeworski y Sebastian Saiegh (2004), "Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism", *British Journal of Political Science*, 34 (4).
- Cheibub, José Antonio, Argelina Figueiredo y Fernando Limongi (2002), "Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brazil", *Comparative Politics*, 32 (2), enero.
- \_\_\_\_\_ (2009), "Political Parties and Governors as Determinants of Legislative Behavior in Brazil's Chamber of Deputies, 1988-2006", *Latin American Politics and Society*, 51 (1), pp. 1-30.
- Coleman, John (1999), "Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness", *American Political Science Review*, 93 (4), pp. 821-35.
- Colomer, José María y Gabriel Negretto (2005), "Can Presidentialism Work Like Parliamentarism", *Government and Opposition*, 40 (1), invierno.
- Cox, Gary y Mathew D. McCubbins (2005), *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*, Nueva York, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (2002), "Agenda Power in the House of Representatives", en David

- Brady y Mathew McCubbins (eds.), *Party, Process and Political Change: New Perspectives in the History of Congress*, Stanford, Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1991), "Fiscal Policy and Divided Government", en Gary W. Cox y Samuel Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Press.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern (2001), "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents", *Comparative Politics*, 33 (2), pp. 171-190.
- Dahl, Robert (2003), *How Democratic is the American Constitution*, New Haven, Yale University Press.
- Dahrendorf, Ralf (1975), "Excerpts of Remarks", en Michael Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy*, Nueva York, University Press.
- Domingo, Pilar y Scott Morgenstern (1997), "The Success of Presidentialism: Breaking Gridlock in Presidential Regimes", Documento de Trabajo, núm. 73, México, CIDE.
- Edwards, George, Andrew Berrett y Jeffrey Peake (1997), "The Legislative Impact of Divided Government", *American Journal of Political Science*, 41 (2), pp. 545-563.
- Gaceta Parlamentaria*, Sistema de Información Legislativa, <http://gaceta.diputados.gob.mx>.
- Hammond, Thomas y Gary Miller (1987), "The Core of the Constitution", *American Political Science*, 81 (4), pp. 1155-1174.
- Howell, William, Scott Adler, Charles Cameron y Charles Riemann (2000), "Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-94", *Legislative Studies Quarterly*, 25 (2), pp. 285-312.
- Jones, Charles O. (1995), *Separate but Equal Branches: Congress and the Presidency*, Nueva York, Chatham House Publishers.
- \_\_\_\_\_ (1994), *The Presidency in a Separated System*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Jones, Mark P. (2010), "Beyond the Electoral Connection: The Effect of Political Parties on the Policymaking Process", en Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), *How Democracy Works. Political Institutions, Actors and Arenas In Latin American Policy Making*, Cambridge, Harvard University-Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jones, Mark P. y Wonjae Hwang (2005), "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the US Congress", *American Journal of Political Science*, 49 (2), pp. 267-282.

- Kelly, Sean (1993), "Divided We Govern? A Reassessment", *Polity*, 25, pp. 475-484, primavera.
- Kerevel, Yann (2010), "The Legislative Consequences of Mexico's Mixed-member Electoral System, 2000-2009", *Electoral Studies*, 29 (4), diciembre, pp. 691-703.
- Krehbiel, Keith (1996), "Institutional and Partisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government", *Journal of Theoretical Politics*, 8 (1), pp. 7-40.
- Langston, Joy (2010), "Governors and Their Deputies: New Legislative Principals in Mexico", *Legislative Studies Quarterly*, XXXV (2), mayo.
- Lijphart, Arendt (1999), *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press.
- Lutz, Donald y Richard W. Murray (1975), "Coalition Formation in the Texas Legislature: Issues, Payoffs, and Winning Coalition Size", *Western Political Quarterly*, 28, pp. 296-315.
- MacKinnon, Moira B. (2013), "Congress in Action: Representativeness and Effectiveness in Chile and Argentina (1900-1930)", en Moira B. MacKinnon y Ludovico Feoli (eds.), *Representation and Effectiveness in Latin American Democracies: Congress, Judiciary and Civil Society*, Routledge (en prensa).
- Magar, Erik y Jeff Weldon (2001), "The Paradox of the Veto in Mexico (1917-1997)", ponencia presentada en el XXIII International Congress of the Latin American Studies Association, Washington, D.C.
- Mainwaring, Scott (1993), "Presidentialism, Multipartism and Democracy", *Comparative Political Studies*, 26 (2), julio.
- Mayhew, David (1991), *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*, New Haven, Yale University.
- McCubbins, Mathew y Roderick Kiewiet (1991), *The Logic of Delegation: Congressional Parties and Appropriations Process*, Chicago, University of Chicago Press.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.) (2002), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nacif, Benito (2006), "The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking Under Divided Government in Mexico", Documento de Trabajo, núm. 185, México, CIDE.
- Negretto, Gabriel (ed.) (2010), *Debatiendo la reforma política: Claves del cambio institucional en México*, México, CIDE.

- \_\_\_\_\_ (2006a), "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America", *Latin American Politics and Society*, 48 (3), pp. 63-92.
- \_\_\_\_\_ (2006b), "Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America", *The Journal of Politics*, 68 (2), mayo, pp. 421-433.
- Payne, Mark, Fernando Carrillo-Florez y Daniel Zovatto (2007), *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo-Harvard, David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Powell, Bingham (2000), *Elections and Instruments of Democracy*, New Haven, Yale University Press.
- Riker, William H. (1992), "The Justification of Bicameralism", *International Political Science Review*, 13 (1), pp. 101-116.
- Rosas, Guillermo y Joy Langston (2011), "Gubernatorial Effects on the Voting Behaviour of National Legislators", *The Journal of Politics*, 2, abril.
- Saiegh, Sebastian (2011), *Ruling by Statute: How Uncertainty and Vote-Buying Shape Lawmaking*, Nueva York, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (2010a), "Active Players or Rubber Stamps? An Evolution of the Policymaking Role of Latin American Legislatures", en Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), *How Democracy Works. Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policy Making*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_ (2010b), "¿Jugadores activos o apéndices del Ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones", *Política y Gobierno*, XVII (1), primer semestre, pp. 3-24.
- Samuels, David y Mathew Shugart, (2010), *Presidents, Parties and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Scartascini, Carlos, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2008), *How do Political Institutions Work? Veto Players, Intertemporal Interactions, and Policy Adaptability*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sundquist, James (1992), *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington, D.C., Brooks Institution.
- \_\_\_\_\_ (1988), "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States", *Political Science Quarterly*, 103, pp. 613-635.
- Tsebelis, George (1995), "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, 25 (3), julio.

- Tsebelis, George y Jeannette Money (1997), *Bicameralism*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Tsebelis, George y Eduardo Alemán (2005), “Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America”, *World Politics*, 57, abril.
- Weldon, Jeffrey (2004), “Changing Patterns of Executive-Legislative Relations in Mexico”, en Kevin J. Middlebrook (ed.), *Dilemmas of Political Change in Mexico*, Londres, Institute of Latin American Studies, University of London-Center for US-Mexican Studies, UCSD.

### Otros documentos

- Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Senado de la República, <http://www.senado.gob.mx>.
- Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, [www.sil.gob.mx](http://www.sil.gob.mx).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Portal de Estadística Judicial.

## Anexo 1

### Iniciativas presentadas y aprobadas, 1997-2012

Cámara de Diputados	LVII Legislatura (1997-2000)					
	Presentadas	Aprobadas	Aprobadas en legislaturas posteriores	Pendientes	Rechazadas	Rechazadas en legislaturas posteriores
PRI	79	10	6	5	2	56
PAN	157	21	9	15	1	111
PRD	158	15	12	6	4	121
PVEM	43	5	0	5	1	32
PT	21	5	1	1	3	11
Ejecutivo	36	32	0	3	1	0
Legisladores independientes	10	1	0	2	0	7
Comisiones	41	9	2	5	0	25
Congresos locales	33	3	1	28	1	0
Varios	63	15	5	4	2	37
Total	641	116	36	74	15	400



LVIII Legislatura (2000-2003)						
Cámara de Diputados	Presentadas	Aprobadas	Aprobadas en legislaturas posteriores	Pendientes	Rechazadas	Rechazadas en legislaturas posteriores
PRI	261	36	21	34	9	161
PAN	245	45	13	35	1	151
PRD	273	31	23	16	11	192
PVEM	72	11	5	7	3	48
PT	36	4	4	2	2	24
PSN	9	0	1	2	0	6
CD-PPN	4	0	0	1	0	3
PAS	13	0	0	2	0	11
Legisladores independientes	7	0	0	0	0	7
Ejecutivo	63	48	7	6	0	2
Comisiones	21	8	4	4	0	5
Congresos locales	83	10	7	55	5	6
Varios	118	22	14	8	1	73
Total	1 205	215	99	172	32	689

LIX Legislatura (2003-2006)						
Cámara de Diputados	Presentadas	Aprobadas	Aprobadas en legislaturas posteriores	Pendientes	Rechazadas	Rechazadas en legislaturas posteriores
PRI	966	110	35	75	89	657
PAN	559	46	33	58	33	389
PRD	487	29	23	42	30	363
PVEM	431	39	5	32	75	280
PT	69	4	2	3	9	51
PSN	0	0	0	0	0	0
CD-PPN	170	10	6	8	31	115
Legisladores independientes	13	0	0	1	1	11
Ejecutivo	49	31	0	9	5	4
Comisiones	30	8	3	4	7	8
Congresos locales	117	11	6	71	17	12
Varios	48	17	1	10	2	18
Total	2 939	305	114	313	299	1 908

LX Legislatura (2006-2009)						
Cámara de Diputados	Presentadas	Aprobadas	Aprobadas en legislaturas posteriores	Pendientes	Rechazadas	Rechazadas en legislaturas posteriores
PRI	695	58	31	71	94	441
PAN	611	49	48	64	69	381
PRD	681	39	27	55	49	511
PVEM	224	9	2	19	35	159
PT	49	4	1	6	8	30
Conver- gencia	151	8	7	13	26	97
PANAL	138	4	7	8	30	89
Alternativa	54	1	2	1	5	45
Legisladores independientes	20	0	0	0	0	20
Ejecutivo	42	38	0	4	0	0
Comisión	42	3	5	13	0	21
Congresos locales	94	8	2	69	8	7
Varios	67	13	10	6	11	27
Total	2 868	234	142	329	335	1 828

LXI Legislatura (2009-2012)						
Cámara de Diputados	Presentadas	Aprobadas	Aprobadas en legislaturas posteriores	Pendientes	Rechazadas	Rechazadas en legislaturas posteriores
PRI	1 308	49	12	146	1 071	1
PAN	780	39	5	139	549	3
PRD	507	21	0	56	426	1
PVEM	268	20	0	43	200	0
PT	296	7	2	41	242	0
Conver- gencia	56	1	0	2	47	0
PANAL	310	15	0	63	231	0
Movimiento Ciudadano	32	0	0	3	26	0
Legisladores Independientes	31	2	0	6	23	0
Ejecutivo	32	25	0	7	0	0
Comisión	22	3	0	5	12	0
Congreso Local	79	1	0	5	73	0
Varios	14	2	0	2	10	0
Total	3 735	185	19	518	2 910	5

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Sistema de Información Legislativa, [www.sil.gobernacion.gob.mx](http://www.sil.gobernacion.gob.mx).

## Anexo 2

### Coaliciones en la Cámara de Diputados, 1997-2012

Coalición		LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
PAN-PRI-PRD- otros*	General	98 (45.8)	240 (81.63)	516 (76.68)	368 (80.88)	532 (81.97)
	Ejecutivo	31 (33.33)	98 (73.68)	93 (56.36)	58 (67.44)	64 (48.85)
PAN-PRI-otros	General	64 (29.91)	33 (11.22)	80 (11.89)	77 (16.92)	82 (12.63)
	Ejecutivo	34 (36.56)	25 (18.80)	32 (19.39)	22 (25.58)	48 (36.64)
PAN-PRD- otros	General	32 (14.95)	4 (1.36)	7 (1.04)	0 (0.00)	0 (0.00)
	Ejecutivo	13 (13.98)	2 (1.50)	7 (4.24)	0 (0.00)	0 (0.00)
PRI-PRD-otros	General	8 (3.74)	8 (2.72)	62 (9.21)	9 (1.98)	18 (2.77)
	Ejecutivo	5 (5.38)	1 (0.75)	28 (16.97)	6 (6.98)	5 (3.82)
PRI-otros	General	12 (5.61)	0 (0.00)	4 (0.59)	0 (0.00)	17 (2.62)
	Ejecutivo	10 (10.75)	0 (0.00)	2 (1.21)	0 (0.00)	14 (10.69)
PAN-otros	General	0 (0.00)	9 (3.06)	4 (0.59)	1 (0.22)	0 (0.00)
	Ejecutivo	0 (0.00)	7 (5.26)	3 (1.82)	0 (0.00)	0 (0.00)

*Fuente:* Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>. Entre paréntesis se indica el porcentaje del total de votaciones. General = todas las votaciones de esa legislatura; Ejecutivo = votaciones que incluían iniciativas del Ejecutivo. \*Incluye PRI-PAN-PRD solos y Todos. Es coalición de Todos sólo si por lo menos un miembro de cada bancada estaba presente y la mayoría de todas las bancadas votó en el mismo sentido.