

LA RELACIÓN GOBIERNO Y CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL CASO DE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN MÉXICO (1988-2018)

Gema Sánchez Medero*

Leticia M. Ruíz Rodríguez**

RESUMEN. El objetivo de esta investigación es analizar las relaciones que se producen entre el gobierno y la Cámara de Diputados en el caso de la actividad legislativa en México. El periodo objeto de estudio obedece a la necesidad de analizar esta interacción en legislaturas con un gobierno unificado y en las de un gobierno dividido para de esta manera poder comprobar si se produce variaciones en la misma en uno y otro caso. De esta manera, se podrá determinar si se han producido cambios en las condiciones que determinan las relaciones entre el gobierno y la Cámara de Diputados en México.

PALABRAS CLAVE. Ejecutivo, legislativo, México, gobierno unificado, gobierno dividido.

THE GOVERNMENT AND CHAMBER OF DIPUTIES IN THE CASE OF THE LEGISLATIVE ACTIVITY OF MEXICO (1998-2018)

ABSTRACT. The objective of this research is to analyze the relations between the government and the Chamber of Deputies in the case of legislative activity in Mexico. The period under study

* Profesora contratada de Ciencias Políticas y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid (UCM), España. Correo electrónico: gsmedero@cps.ucm.es

** Profesora Titular en el Instituto Complutense de Ciencia de la Administración y Subdirectora de Estudios de Doctorado e Investigación en la UCM, España. Correo electrónico: leticiamaria.ruiz@cps.ucm.es

is due to the need to analyze this interaction in legislatures with a unified government and in those of a divided government, in order to be able to check if there are variations in it in both cases. In this way, it will be possible to determine if there have been changes in the conditions that determine the relations between the government and the Chamber of Deputies in Mexico.

KEY WORDS. Executive, legislative, México, unified government, divided government.

INTRODUCCIÓN

La interacción entre el gobierno y el parlamento es de vital importancia en los sistemas presidenciales, de ahí que sean diversos los estudios que hayan venido a analizar esta relación. Sobre México, por ejemplo, se han publicado distintos trabajos académicos en torno esta temática (Weldon, 1997; Casar, 2002a, 2002b, 2013; Nacif, 2004; Solano Ramírez, 2006; Velázquez, 2015; Sánchez Martínez, 2017; entre otros). En ellos se proclama la supremacía del ejecutivo sobre el legislativo en el sistema presidencialista mexicano debido, principalmente, a la existencia de un partido hegemónico, a la estricta disciplina partidista y al liderazgo del presidente. No obstante, desde 1997, la transformación del sistema de partidos ha generado progresivos y profundos cambios en la política mexicana que han activado las facultades del poder legislativo (Casar, 1999, 2008, 2013; Sour, 2006; Uvalla, 2016). Tal es así, que cuestiones hasta entonces menos analizadas, como las facultades constitucionales del presidente *vis a 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 (Casar, 2013, p. 221).

Este hecho convierte las sucesivas legislaturas mexicanas en casos interesantes para analizar la relación entre el ejecutivo y el legislativo cuando ya no existe un partido hegemónico ni predominante que controle el parlamento. La relación entre ambos poderes es diferente en un sistema presidencialista que en un parlamentario, aunque en

los últimos años los sistemas presidenciales latinoamericanos se han ido alejando del modelo clásico estadounidense, y se han ido introduciendo elementos que han venido a racionalizar el protagonismo de los presidentes, incluso se puede llegar a hablar de la integración de elementos parlamentarizadores (Marsteintredet, 2008). Además, el sistema presidencialista mexicano se ha debilitado más que en el resto de América Latina (Haggard y McCubbins, 2001; Shugart y Haggard, 2001; Mainwaring y Shugart, 2002; Lanzaro 2013).

No obstante, en este artículo no se aborda esta relación en toda su dimensión, porque únicamente nos vamos a centrar en aquellos elementos donde la vinculación entre ambos actores es más evidente, la actividad legislativa y la producción legislativa. El objetivo es intentar determinar si se produce una variación en la interacción entre el poder del legislativo y el ejecutivo cuando no hay un partido predominante que controle, plenamente, el parlamento, o sí, por el contrario, en la actualidad, se continua con la pauta señalada por una buena parte de la literatura especializada (Jones, 1994; Krehbiel, 1996; etc.), y que apunta a la subordinación del legislativo al ejecutivo. Complementariamente se intentará, fijar algunos de los factores que condicionan esta relación. Ambos objetivos combinan la consideración del paradigma formal y del paradigma multifuncional en el estudio de los Parlamentos (Sánchez de Dios 2017).

EL ANÁLISIS DE LA RELACIÓN EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

La relación que se produce entre el poder ejecutivo y legislativo es clave para la implementación de la acción gubernamental, dado que las propuestas legislativas impulsadas por el gobierno y, posteriormente, refrendadas por el parlamento pueden modificar sustancialmente las mismas. Tal es así, que, si existe una cooperación y un consenso en la cámara, el presidente podrá con relativa facilidad llevar a cabo su programa de acción gubernamental, y a la inversa.

Además, en el caso de México, como en cualquier otro sistema presidencialista, esta relación se encuentra marcada por el hecho de que el poder ejecutivo y legislativo se eligen de manera independiente, y de ahí, que los votantes puedan expresar preferencias distintas para la

composición de cada una de estas instituciones políticas. Esto, indudablemente, genera una consecuencia en la relación que se produce entre el ejecutivo y el legislativo, hasta el punto de que se ha asumido que la efectividad de los gobiernos se encuentra condicionada por la existencia de un partido mayoritario y disciplinado en el parlamento. Ya que pese a que la Constitución reconociera la separación de poderes, en la práctica, se producía una subordinación del parlamento al ejecutivo (González, 1967). Por lo tanto, como sostiene una buena parte de la disciplina académica, esta relación se halla condicionada por la forma que adopte el gobierno, el grado de fragmentación parlamentaria y el control de la mayoría en el legislativo (Mainwaring y Shugart, 1997; Jones, 2010; Alcántara y Montero, 2011; entre otros).

Se da por supuesto que un parlamento compuesto mayoritariamente por miembros del partido al que pertenece al presidente aumentará la efectividad legislativa del mismo, y a la inversa. No obstante, no existe una conclusión definitiva sobre este hecho. Es más, si, por ejemplo, se toma en consideración el trabajo de Mayhew (2005), se puede concluir que no se produce ninguna diferencia significativa en la tasa de aprobación entre los gobiernos unificados y los divididos en EU entre 1946 y 2002. En cambio, otros politólogos (Howell *et al.*, 2000; Kelly, 1993) sostienen que aun cuando no haya una gran diferencia entre el gobierno unificado y el dividido en términos de producción legislativa, sí se produce una diferencia en el mayor número de propuestas de leyes de gran envergadura iniciadas por el ejecutivo que no pasan, permanecen estancadas o tienden a ser más moderadas cuando el partido del presidente no cuenta con una mayoría en el Congreso (Velázquez, 2015, p. 178). Esto conduce en estos casos a que el índice de éxito suela ser más bajo, dado que la producción legislativa puede aumentar, pero no así su aprobación, y muchas de estas iniciativas mueren en las comisiones.

En todo caso, la aprobación de las iniciativas legislativas no solo depende de los factores que anteriormente han sido mencionados, sino también de otros factores institucionales como la capacidad de liderazgo de los actores implicados, la polarización o distancia ideológica entre las organizaciones partidistas, la disciplina partidista, la activación del sistema de pesos y contrapesos, el área temática de la que se trate, mo-

tivos de carácter electoral, entre otros factores (Beer, 2001; Mainwaring y Shugart, 2002; Velázquez, 2015).

LA METODOLOGÍA

La investigación tiene un carácter empírico-descriptivo y se estructura en dos dimensiones. La primera se refiere al propio procedimiento legislativo, y para ello se analiza el mismo para determinar el nivel de participación y capacidad de influencia de los distintos actores. La segunda hace mención a los actores, y por eso se estudia la conformación de la cámara y su actividad legislativa. Midiéndose para ello la productividad legislativa de la cámara y de los distintos actores y su índice de éxito, el comportamiento de estos actores, tanto desde el punto de vista grupal como individual y, por último, el uso de la capacidad de veto del presidente de la República.

El objetivo es analizar la relación del Gobierno y la Cámara de Diputados durante el periodo señalado para determinar en qué consiste ésta durante los gobiernos divididos. En este sentido, la pregunta de investigación que nos hemos planteado es: ¿se han producido cambios en las condiciones que determinan las relaciones entre el gobierno y la Cámara de Diputados?

Por otra parte, señalar que la medición del trabajo legislativo es algo complejo, ya que todavía no existen criterios consensuados para ello, excepto en factores como la cohesión partidista y la disciplina partidista (Carey 2009; Bowler y Katz, 1999). En este caso, se analiza la actividad legislativa en la Cámara de Diputados a través de cuatro indicadores:

TABLA 1: INDICADORES DE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA

	INDICADOR	OPERACIONALIZACIÓN
Composición del Congreso de la Unión	Composición de la Cámara de Diputados y del Senado	Recuento del número de diputados por partidos en la Cámara de Diputados y en el Senado.

Comportamiento de los legisladores	Origen de las iniciativas	Recuento del número de iniciativas procedentes del ejecutivo, legislativo, partido del presidente, y partidos de la oposición.
	Tasa de aprobación	El % de iniciativas presentadas por cada uno de los actores anteriormente señalados.
	Coaliciones formadas	El número de iniciativas que presenta cada coalición parlamentaria.
	Disciplina parlamentaria	El número de legisladores que vota sin seguir la disciplina del partido.

Fuente: Elaboración propia.

El periodo objeto de estudio abarca cuatro experiencias de gobierno con mayoría absoluta (LIV, LV, LVI y LXIV) y cinco con mayoría simple (LVII, LVIII, LIX, LXII y LXIII), de esta manera se podría determinar los posibles cambios que se produce en la relación entre el ejecutivo y legislativo y en el comportamiento de los legisladores. Con este propósito se utilizaron los datos de distintas fuentes: la Gaceta Parlamentaria del Sistema de Información Legislativa, el Servicio para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL), etc. En función de los datos conseguidos se elaboró una base indicando la cantidad de iniciativas presentada y aprobadas en la Cámara de Diputados y por los distintos actores, el número de iniciativas presentadas y aprobadas por las distintas coaliciones parlamentarias, el comportamiento de los legisladores en cada una de las iniciativas presentadas y el número de vetos presidenciales por legislatura. No obstante, conviene hacer una aclaración sobre estas cifras, han sido simplificadas porque evidentemente no todas las iniciativas tienen la misma importancia ni el mismo contenido ni las mismas modificaciones. Pero pese a ello, estos datos permiten identificar las pautas seguidas en el proceso y los cambios en el comportamiento legislativo.

LA RELACIÓN ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EL EJECUTIVO

Las relaciones que surgen entre el ejecutivo y el legislativo dependen de las que se produzcan entre el gobierno y sus propios diputados, entre el gobierno y la oposición, y entre el gobierno y los diputados de todos los partidos (Ramírez, 1984, p. 137). En este sentido, desde el momento que se encuentran en el gobierno, su grupo parlamentario deben prestar apoyo al presidente, otra cuestión, es si éste cuenta con mayoría absoluta o no en el conjunto de la cámara. Cuando no existen mayorías homogéneas es cuando se producen *a priori* los mayores niveles de confrontación entre el ejecutivo y el legislativo, pero también es razonable esperar que sea cuando el presidente intente conformar coaliciones de gobierno que incrementen las posibilidades de éxito de su programa (Casar, 2013, p. 240). Naturalmente, el elemento numérico no es el único, también existen otros factores que influyen en esta relación, como son los sistemas electorales, el grado de disciplina de los partidos, las reglas de juego que rigen la reelección de los parlamentarios, quien ostentan el cargo del primer partido de la oposición, entre otros factores referidos en el apartado anterior.

En el ámbito de la actividad legislativa

La Constitución federal de México establece en su Art. 71 que los sujetos legalmente habilitados para presentar un proyecto de ley o decreto son: el presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas del Estado. Pero, de todos ellos, el que más ejerce este derecho es el gobierno federal que, además, con la reforma constitucional de 2012, vio añadida la habilitación al presidente para poder presentar dos iniciativas de trámite preferente, o bien, dos que hubiera presentado con anterioridad, cuando estén pendiente de dictamen. Con ello, se permite al gobierno dar mayor impulso a los temas que considere relevantes. Por lo tanto, según la escala de Cox y Morgenstern (2001), el parlamento mexicano es de carácter reactivo, ya que carece de recursos para generar sus propias propuestas legislativas, por lo que se limitan, en la mayoría de las ocasiones, a enmendar y vetar las iniciativas procedentes del gobierno. Además,

hay que indicar que el poder ejecutivo puede intervenir en las distintas fases del proceso legislativo, dado que posee la facultad de iniciativa (Art. 71 de la LOCGEUM), la facultad de observación o veto (Art. 72 de la LOCGEUM), la facultad de promulgar y publicar las leyes aprobadas por el Congreso (Art. 72 de la LOC), la facultad de comparecer cuando presenta iniciativas (Art. 93 de la LOCGEUM) y la facultad de proporcionar la información requerida para el trabajo legislativo (Art. 45 y 97 de la LOCGEUM) (Casar, 2008, p. 238). No obstante, prosigue Casar (2008), también es cierto que el Congreso de la Unión tiene capacidad para intervenir en labores legislativas del ejecutivo a través del apoyo o rechazo a sus iniciativas, en el sobreseimiento del veto por dos terceras partes de los legisladores y en la aprobación de la cuenta pública. Así las cosas, en comparación con otros ejecutivos de la región latinoamericana, el mexicano tiene menos facultades reactivas que otros países como Chile, aunque posee un alto grado de poder de veto total (García, Garrido y Navia 2013).

En todo caso, el procedimiento legislativo se inicia con el visto bueno de la propuesta de ley por parte del presidente de la República, puesto que es el único, que, según la Constitución, tiene la capacidad para poner en marcha el aparato legislativo, pero también es quién finaliza la elaboración de la iniciativa con su firma. No obstante, en la práctica, la mayoría de las iniciativas del gobierno tienen su origen en las dependencias gubernamentales y sus áreas correspondientes que son las que determinan que hay que subsanar jurídicamente. En este sentido, las dos dependencias que desempeñan un papel más relevante son la Consejería Jurídica y la Secretaría de la Gobernación, porque son las encargadas de hacer el seguimiento de todo el procedimiento hasta su aprobación en la cámara. Por tanto, la Secretaría de Gobernación acompaña y da continuidad a todo el trámite legislativo, convirtiéndose en el punto de conexión entre el legislativo y el ejecutivo, y la Consejería Jurídica la presta apoyo en todo ese proceso.

Una vez que la Secretaría de Gobernación y la Consejería Jurídica introducen la propuesta dentro de los temas del gobierno, la unidad de apoyo jurídico de la respectiva Secretaría proponente elabora el primer borrador que debe contar con la opinión de todas las dependencias que en su ámbito de competencia estén relacionadas con la cuestión sobre

la que se está legislando (Art. 12, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). No obstante, este primer borrador puede ser modificado por la Secretaría de Gobernación, o en última instancia por la Consejería Jurídica. Por lo tanto, esto implica que existe total libertad para determinar el proceso de elaboración de las iniciativas legislativas.

Posteriormente, la iniciativa legislativa pasa a la Secretaría de Hacienda para que evalúen cuál es su alcance económico y su viabilidad, así como su repercusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación (Art. 65, sección B de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto, A y B). De manera que toda iniciativa legislativa presentada por el gobierno ante el pleno de las cámaras cuenta con la viabilidad que otorgan la revisión de este órgano.

A continuación, la Comisión Federal de la Mejora Regulatoria, junto con la Coordinación General de Mejora Regulatoria y la Coordinación Ejecutiva, debe efectuar la revisión del anteproyecto de la disposición legislativa y emitir un informe sobre el impacto regulatorio que se presenta ante el Gobierno Federal (Art. 69-A-M, Ley Federal de Procedimiento Administrativo). Además, la comisión debe hacer públicos los anteproyectos que reciba, así como los dictámenes del mismo, con el objetivo que los ciudadanos o la iniciativa privada pueda enriquecer el anteproyecto.

La Consejería Jurídica del Ejecutivo se convierte en el último filtro técnico-jurídico, ya que es quien se encarga de afinar la propuesta realizada por las Secretarías (Art. 43, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). Después, se somete a la consideración del presidente de la República, y en caso de tener la aprobación de éste, lo firmará.

Tras la firma del Presidente Federal, la Consejería Jurídica la remite a la Subsecretaría de Enlace Legislativo, quien la presenta ante una de las dos cámaras, obedeciendo esta elección a un criterio de oportunidad del gobierno. Además, la legislación no hace una distinción entre las iniciativas legislativas presentadas por los legisladores y por el gobierno. Con lo cual el detonador del procedimiento legislativo es la presentación de la iniciativa legislativa.

La Mesa Directiva debe verificar que la iniciativa legislativa cumpla con los requisitos que marca la normativa, y para ello, solicita al Instituto Nacional Electoral que corrobore que la misma dispone del aval del

0,13% de la lista nominal de electores (Art. 132. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos de Mexicanos). Si la Mesa acepta su tramitación, la remite a la Comisión Legislativa correspondiente para que emita un dictamen sobre la misma, salvo para los casos calificados por la cámara como urgente o de obvia resolución.

Para elaborar el dictamen la comisión cuenta con un respaldo doctrinal y jurisprudencial, y acuerdos políticos. Para dictaminar, la comisión tiene la obligación de convocar a especialistas, grupos interesados, organizaciones, ciudadanos, etc. Sin embargo, no existe la posibilidad que comparezcan funcionarios del gobierno, salvo mediante la convocatoria de legisladores. Una vez que el dictamen es aprobado por la comisión, se remite a la Mesa Directiva para su discusión y votación en el Pleno. Aprobado un proyecto en la cámara, pasará para su discusión a la otra y su aprobación por ésta.

Otra cuestión para tener en consideración es que los proyectos aprobados por las dos cámaras se envían al gobierno para que éste en el plazo de 10 días pueda hacer sus observaciones, y en caso, contrario se considerará como aprobado. El proyecto de ley, o decreto desechado en todo o en parte por el gobierno, será devuelto a la cámara de origen para que sea discutida y aprobada por sus dos terceras partes del número total de votos, pasando entonces a la cámara revisora también para su aprobación. En ese caso, la ley o decreto volverá al ejecutivo para su promulgación.

Además, hay que señalar, que el Presidente de la República tiene capacidad de veto, aunque éste se encuentra restringido a cierto tipo de legislación, como aquellas, leyes o decretos cuya resolución no sea exclusiva de algunas cámaras, pero también por la posibilidad que tiene el Congreso de la Unión de rechazar el veto presidencial por una mayoría de dos terceras partes de los votos de la cámara en la que se originó el proyecto y por mayoría simple de la cámara revisadora (Casar, 1996, p. 72). Eso sí, el presidente tiene derecho de "introducción exclusiva" en las iniciativas de la Ley de Ingresos y al Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación. Dado que según el artículo 74 de la Constitución Federal de México, el ejecutivo deberá enviar a la Cámara de los Diputados la iniciativa de esta ley, pero sobre ella puede hacer ciertas modificaciones.

Actividad legislativa de la cámara

El éxito de la iniciativa legislativa del gobierno depende en gran medida si disfruta de mayoría absoluta en el parlamento, o no. Tal es así, que, por ejemplo, en México, desde que en 1997 el presidente perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, se habrían activado las facultades del poder legislativo (Casar, 2013). A partir de entonces comienza lo que se denomina la etapa de “los gobiernos divididos”, que es cuando el presidente de la República pierde una de sus bases históricas sobre los otros actores políticos como es el Congreso de la Unión. El gobierno dividido es un término que se emplea cuando en una o dos cámaras no se encuentra dominadas por partido del titular de ejecutivo. Y esta nueva etapa en la política mexicana es consecuencia de dos hechos: 1) la simultaneidad de las elecciones presidenciales y las legislativas, lo que conduce a un efecto contrario al *ticket splitting*, y 2) la modificación efectuada en el sistema de representación proporcional en 1996, cuando por primera vez, si el partido más votado no lograba al menos el 42,2% de los votos a nivel nacional no podría hacerse con la mayoría en la cámara.

Otros aspectos para tener en consideración en la relación entre el gobierno y el legislativo son: los poderes constitucionales y los poderes partidistas (Sánchez, 2017, p. 377). Los primeros se refieren a los poderes formales del presidente, es decir, los poderes proactivos (permiten al presidente cambiar o establecer un nuevo *statu quo*, como, por ejemplo, los decretos) y los poderes reactivos (permiten al ejecutivo mantener o evitar el cambio de *statu quo*, como, por ejemplo, el poder de veto) (Sánchez, 2017). Los segundos hacen mención al apoyo que posee un partido en la cámara, es decir, cuando se cuenta con mayoría partidista disciplinada. Conforme a ello, se señala, que la capacidad de influencia de un presidente viene condicionada por su poder constitucional y mayoría parlamentaria (Shugart y Mainwaring, 2002). Esto supone que el éxito de los presidentes para avanzar en sus agendas legislativas parece responder a un equilibrio de cooperación política entre gobierno, otras fuerzas parlamentarias, organizaciones corporativistas y grupos de interés (García, Garrido y Navia, 2013, p. 65). Principalmente, porque el poder del ejecutivo en México es más proactivo que reactivo.

Esto a su vez se vincula con la estructura de incentivos que permite la subordinación del Congreso como es la composición de la cámara y el comportamiento de los legisladores (Casar, 1996, p. 85). Respecto a lo primero, la Cámara de Diputados consta de 500 parlamentarios, y para analizar su composición hemos tomado como referencia nueve legislaturas para conocer cómo ha evolucionado la relación de fuerzas políticas en dicha arena política. Si observamos los datos de la tabla 2 (favor de revisar al final del artículo) la composición de la Cámara de Diputados ha variado durante estas nueve legislaturas, en ellas se puede diferenciar dos etapas claramente. Una primera, la que va desde 1988 al 1997 donde hay un partido que legislatura tras legislatura obtuvo la mayoría absoluta de la cámara, convirtiéndose así el PRI en un partido predominante. Una segunda, que se produce a partir de entonces, donde el PRI continuó siendo el partido con el mayor número de escaños en la cámara, pero obteniendo únicamente mayoría relativas, y lo que es más importante, el PRI y el PAN se quedaron prácticamente equilibrados, por lo cual cualquiera de estos dos partidos aliados con otro podría garantizar la mayoría en las votaciones en el Cámara de Diputados. Dentro de esta etapa, en el periodo 2000-2003 el partido del presidente, el PAN, no logró convertirse en la primera minoría parlamentaria en ningún de las dos cámaras. Eso implica que mientras el PRI mantuvo el poder de veto durante sus gobiernos en minoría ante cualquier intento de reforma constitucional planteada por la oposición, el PAN no pudo contar con esta prerrogativa durante todo su mandato. Por último, indicar, que en LXIV (2018-2021), de nuevo un partido, Morena, ha alcanzado la mayoría absoluta de la cámara, aunque todavía es demasiado pronto para saber si esto volverá a ser tendencia a partir de ahora. Por tanto, en esta segunda etapa, el partido del gobierno dividido ha estado obligado a llegar acuerdos con distintas fuerzas políticas y los partidos de la oposición han adquirido poder en el parlamento.

TABLA 2: COMPOSICIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN POR PARTIDO POLÍTICO.

Partidos	LIV (1988-1991)		LV (1991-1994)		LVI (1994-1997)	
	C. D.	Sen.	C. D.	Sen.	C.D.	Sen.
PAN	101		89	1	119	25
PRI	<u>262</u>	<u>64</u>	<u>320</u>	<u>61</u>	<u>300</u>	<u>95</u>
PPS	49		12			
PARM	30		15			
PFCRN	36		23			
PRD	22	4	41	2	71	8
PVEM						
PT					10	
Convergencia						
PSN						
PAS						
MC						
PNA						
Morena (MRN)						
Encuentro						
Independientes						
Sin partido						
Total	500	64	500	64	500	128

Partidos	LVII (1997-2000)		LVIII (2000- 2003)		LIX (2003-2006)	
	C.D.	Sen.	C.D.	Sen.	C.D	Sen.
PAN	121	33	206	47	147	47
PRI	239	77	209	59	223	57
PPS						

PARM						
PFCRN						
PRD	125	16	53	16	95	15
PVEM	6	1	18	5	17	5
PT	7	1	8		6	
Convergencia			1		5	
PSN			3			
PAS			2			
MC						
PNA						
Morena (MRN)						
Encuentro						
Independientes	2			1	7	4
Sin partido						
Total	500	128	500	128	500	128

Partidos	LXII (2012-2015)		LXIII (2015-2018)		LXIV (2018-2021)	
	C. D.	Sen.	C. D.	Sen.	C. D.	Sen.
PAN	114	38	109	34	78	25
PRI	212	52	205	55	46	14
PPS						
PARM						
PFCRN						
PRD	104	22	54	7	11	3
PVEM	29	9	39	6	13	7
PT	15	6		19	40	6
Convergencia						
PSN						
PAS						

MC	16		20		27	9
PNA	10	1	12			
Morena (MRN)			47		<u>254</u>	<u>58</u>
Encuentro			10		26	5
Independientes			1			
Sin partido			3	7	5	1
Total	500	128	500	128	500	128

Siglas: PAN (Partido Acción Nacional); PRI (Partido Revolucionario Institucional); PPS (Partido Popular Socialista); PARM (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana); PFCRN (Partido de Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional); PRD (Partido de Revolución Democrática); PVEM (Partido Verde Ecologista de México); PT (Partido del Trabajo); PSN (Partido de la Sociedad Nacionalista); PAS (Partido Alianza Social); Morena (Movimiento Regeneración Nacional); Encuentro (Partido Encuentro Social); PNA (Partido Nueva Alianza); MC (Movimiento Ciudadano). Subrayado: partido con mayoría absoluta en la cámara. Cursiva: partido con mayoría relativa en la cámara. Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, para estudiar el comportamiento de los legisladores se ha tomado como referencia ocho legislaturas para determinar si existen variaciones en el procedimiento y en los mecanismos de aprobación cuando en la cámara hay un partido mayoritario y cuando no. Dado que no existe consenso en cómo medir mejor la tasa de eficiencia legislativa, se va a tomar el conjunto de iniciativas presentadas y aprobadas, y se calculará el porcentaje de estas últimas. Somos conscientes que es un indicador imperfecto porque no todas las iniciativas tienen la misma importancia, pero es una de las formas que permite medir el éxito de la producción legislativa.

TABLA 3: TASA DE APROBACIÓN LEGISLATIVA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (1988-2018)

Legislatura	Iniciativas presentadas	Iniciativas aprobadas	%	Tipo de mayoría
LIV (1988-1991)	294	131	44.6	Mayoría absoluta
LV (1991-1994)	260	158	60.7	Mayoría absoluta
LVI (1994-1997)	250	108	43.2	Mayoría absoluta
LVII (1997-2000)	673	195	28.9	Mayoría simple
LVIII (2000-2003)	1.206	281	23.3	Mayoría simple
LIX (2003-2006)	2.800	478	17	Mayoría simple
LXII (2012-2015)	2.224	279	12.5	Mayoría simple
LXIII (2015-2018)	4.273	508	11.8	Mayoría simple

Fuente: Elaboración propia en base a los Cuadernos de Apoyo (1994 y 1997), Diarios de Debates (1997-1998), Sumario de Actividades Legislativas (1997, 1998 y 1999) y Gaceta Parlamentaria, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

En este sentido, lo primero que hay que analizar, y enlazando con lo anterior, es si se ha producido una disminución en la producción legislativa en la Cámara de Diputados en el periodo de gobiernos divididos o no, y dónde se ha situado su tasa de éxito. Una buena parte de la literatura especializada sostiene que los gobiernos divididos generan parálisis y estancamiento en la elaboración de políticas (Linz, 1998), o afectan negativamente a la productividad legislativa de la cámara (Howell, *et al.*, 2000). En este sentido, según los datos de la tabla 3, la

producción legislativa ha sufrido un incremento considerable, desde la legislatura (1988-1991) a la de (2015-2018), ya que el número de iniciativas legislativas ha aumentado en 3.979. Otra cuestión es el índice de éxito, aquí si se produce una disminución importante de los porcentajes de aprobación durante las legislaturas de los gobiernos divididos. Si tomamos como referencias las mismas legislaturas que en el caso anterior, el índice de aprobación ha disminuido en 32,8 puntos desde 1997. Así, en relación con la efectividad de la productividad legislativa en las legislaturas donde había mayoría absoluta del PRI, el índice de éxito ha oscilado entre el 44.6 y el 60.7, mientras que en las legislaturas con gobierno dividido éste se ha situado entre el 28.6 y el 11.8%. Esto implica que existe una parálisis en la Cámara de Diputados porque si no la tasa de aprobación debería ser más alta.

La razón obedece, fundamentalmente, al gran aumento en el número de iniciativas presentadas, y al bloqueo que experimenta la Cámara de Diputados en estos años. No obstante, pese a que haya decaído el porcentaje de iniciativas aprobadas, los partidos de la oposición han comenzado a competir con el partido del presidente en el proceso legislativo. Por lo tanto, los gobiernos divididos, al menos desde este aspecto, han ocasionado esa transformación en el proceso.

Ahora bien, también hay que comprobar si esta tendencia se mantiene en la producción legislativa de cada uno de los actores que están capacitados para ello. En este sentido, hay que señalar que el mayor número de iniciativas legislativas en la Cámara de Diputados procede, en todas las legislaturas que son objeto de estudio, del legislativo, y, en segundo lugar, de los partidos de la oposición (ver tabla 4 al final del artículo). El problema es que el porcentaje de aprobación es más bien bajo, no superando en ningún caso el 25% en el periodo de partido predominante, ni el 16% en etapa de mayorías simples. Con la única salvedad para el legislativo de la legislatura LIX (2003-2006) donde el porcentaje de éxito se sitúa en el 44%. Esto es normal cuando el gobierno no puede considerarse como un actor privilegiado en términos de sus poderes legislativos (Casar, 2013, p. 228). En cambio, las iniciativas del ejecutivo, sin ser tan numerosas como en el caso anterior, presentan un índice de aprobación más alto, superando en todos los casos el 80%, con la única excepción de la legislatura en la que Vicente Fox

fue presidente del Gobierno, pero su partido no era el primer partido en el Cámara de Diputados. No obstante, la producción y la tasa de éxito de las iniciativas revelan otro dato, el presidente de la República, ha reducido su número de iniciativas, pese a que mantiene su tasa de aprobación, porque se ha limitado a enviar a la cámara, principalmente, aquellas propuestas que considera que *a priori* tiene más posibilidades de salir adelante.

En cuanto al partido del gobierno no se produce la misma tendencia, ya que desde que pierde su mayoría en la cámara su índice de éxito decae del 25% al 1,2% en la legislatura LXIII (2015-2018). En cambio, curiosamente, cuando el presidente no cuenta con mayoría en el parlamento en la legislatura, LIX (2003-2006), el índice de éxito de su partido se incrementa. Esto es consecuencia de la negociación y de los acuerdos con otras fuerzas políticas.

TABLA 4: PRODUCCIÓN LEGISLATIVA SEGÚN FUENTE DE ORIGEN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN MÉXICO (1988-2018)

	LIV (1988-1991)		LV (1991-1994)		LVI (1994-1997)	
	Pres.	Aprob.	Pres.	Aprob.	Pres.	Aprob.
Ejecutivo	85	82 (96)	135	82 (96)	84	83 (98)
Legislativo	209	49 (23)	161	41 (25)	165	25 (15)
Partido presidente	19	6 (31)	35	15 (43)	19	7 (37)
Partidos oposición	190	43 (23)	126	26 (20)	146	18 (12)

	LVII (1997-2000)		LVIII (2000-2003)		LIX (2003-2006)	
	Pres.	Aprob.	Pres.	Aprob.	Pres.	Aprob.
Ejecutivo	44	36 (82)	52	50 (96)	36	25 (69)

Legislativo	510	116 (23)	1077	185 (7)	422	184 (44)
Partido presidente	84	21 (25)	276	55 (20)	303	113 (37)
Partidos oposición	426	95 (22)	801	130 (16)	2.382	345 (14)

	LXII (2012-2015)		LXIII (2015-2018)	
	Pres.	Aprob.	Pres.	Aprob.
Ejecutivo	32	28 (87,5)	38	34 (89)
Legislativo	75	3 (4)	217	12 (5,5)
Partido presidente	1213	138 (11,4)	1772	217 (1,2)
Partidos oposición	904	110 (12)	2246	245 (11)

Fuente: Elaboración propia en base a (Solano, 2006: 58), Elaboración propia en base a los Cuadernos de Apoyo (1994 y 1997), Diarios de Debates (1997-1998), Sumario de Actividades Legislativas (1997, 1998 y 1999), y Gaceta Parlamentaria, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

Pr.= Iniciativas presentadas; Aprob.= Iniciativas aprobadas.

Por lo tanto, desde 1997 el ejecutivo ha reducido su agenda legislativa, y el legislativo y los partidos de la oposición han incrementado su producción legislativa, pero pese a ello, el gobierno tiene un índice de éxito legislativo mayor. Esto nos indica que las iniciativas ya no dependen exclusivamente de negociaciones entre el presidente y su partido, sino de la capacidad del ejecutivo de llegar a acuerdos con los partidos de la oposición (Nacif, 2004, p. 10).

La tabla 4, además, nos revela otros dos datos importantes: 1) la gran mayoría de las iniciativas mueren en las comisiones, dado la diferencia entre el número de éstas que se presentan y las que realmente terminan aprobándose, y 2) la mayoría de las iniciativas que se aprueba tienen su origen en el ejecutivo, lo que se muestra su capacidad para llegar acuer-

dos y su estrategia para cumplir con su función legislativa, a la vista de los resultados. La explicación probable es que el ejecutivo adecuó su comportamiento al nuevo equilibrio de poderes (Nacif, 2004, p. 22).

En cuanto a las posibles coaliciones mínimas que pueden darse para aprobar las iniciativas legislativas son las establecidas en la tabla 5. Así, entre 1997-2000, el PRI, que es el partido del presidente, puede llegar acuerdos tanto con los dos partidos grandes el PAN y el PRD, como con el PT y el PVEM. Algo parecido sucede con PAN que puede pactar con el PRD y con el PT, o bien con un partido emergente como el PVEM. Sin embargo, curiosamente, en esa legislatura la coalición parlamentaria más empleada fue la del PRI y PAN, los dos partidos con más representantes en la cámara se unieron en 34 ocasiones. La segunda coalición más frecuente ha sido la del PAN+PRD+PVEM+PT, con 31 pactos, por tanto, cabe imaginar que el PAN no sólo llegaba a pactos con el PRI para sacar adelante cuestiones relevantes para el Estado, sino que también ejercía oposición a dicho partido uniéndose con los partidos anteriormente citados.

TABLA 5: COALICIONES PARLAMENTARIAS GANADORAS MÍNIMAS (1988-2018)

Legislatura	Coaliciones ganadoras mínimas	Legislatura	Coaliciones ganadoras mínimas
LIV (1988-1991)	PRI=262	LIX (2003-2006)	PRI+PAN=370 PRI+PRD=318
LV (1991-1994)	PRI=320		PAN+PRD+PT+Conv=253 PRI+PVEM+PT+Conv=251 PAN+PRD+PVEM=259

LVI (1994-1997)	PRI=300	LXII (2012-2015)	PRI+PAN=326 PRI+PRD=316 PRI+PVEM+MC=257 PRI+PVEM+NA=251 PAN+PRD+PT+MC+NA=259 PAN+PRD+PVEM+PT=262 PAN+PRD+PVEM+MC=263 PAN+PRD+PVEM+NA=257
LVII (1997-2000)	PRI+PAN=360 PRI+PRD=334 PRI+PVEM+PT=252 PAN+PRD+PT=253 PAN+PRD+PVEM=252	LXIII (2015-2018)	PRI+PAN=314 PRI+PRD=254 PRI+PVEM+MC=264 PRI+PVEM+NA=256 PRI+Morena=252 PAN+PRD+PVEM+Morena+MC=269 PAN+PRD+PVEM+Morena+NA=261
LVIII (2000-2003)	PRI+PAN=415 PRI+PRD=262 PAN+PRD=259	LXIV (2018-...)	MRN=254

Fuente: Elaboración propia.

En la legislatura (2000-2003) el PRI se volvió a inclinar por coaliciones parlamentarias ganadoras amplias. En esta legislatura, no sólo llegó acuerdos con el PAN, como en el caso anterior, sino que, además, ha encontrado el respaldo del PVEM, incluso del PRD y PT para sacar adelante sus propuestas legislativas. Coaliciones parlamentarias que cuentan, mayoritariamente, con el apoyo de 432 y 476 legisladores.

En la legislatura (2003-2006) el partido del presidente no era el primer partido en la Cámara de Diputados, lo que *a priori* le hacía más complicado poder sacar adelante sus propuestas legislativas. Sin embargo, el PAN tuvo un índice de éxito superior al del PRI de gobierno divididos. Para ello, el PAN se unió al PRI+PRD+PVEM+PT en 36 ocasiones y al PRI+PRD+PVEM y al PRI+PVEM+CONV en 35 y 21 veces, respectivamente. En cambio, el PRI para hacer oposición llegó a acuerdos con el PRI+PRD+PVEM+PT+COV en 42 ocasiones. En ambos casos, el PAN como el PRI, han preferido, mayoritariamente, coaliciones parlamentarias amplias. Las coaliciones parlamentarias mínimas apenas se han dado en esta legislatura.

Entre 2012-2015 es la Legislatura en la que menos combinaciones se han dado para aprobar las iniciativas legislativas, pero también como en los casos anteriores, no se ha apostado por las coaliciones mínimas. Siendo la combinación más empleada, aparte de la participación de todas fuerzas parlamentarias, la de PRI+PAN+PRD+PVEM+PNA y PRI+PAN+PRD+PVEM+PAN+MC. Aquí la media de coalición sube a cinco partidos y medio, algo más elevada que en el caso anterior, y curiosamente, se abandona el pacto entre los dos grandes partidos y uno más pequeño. Tal vez este hecho responda al “Pacto por México” impulsado por Peña Nieto, un espacio creado para la concertación con los partidos del parlamento. No obstante, esta tendencia se acrecienta en LXIII (2015-2018) donde la media de las coaliciones se sitúa en siete partidos y medio, cuando para que prosperasen las iniciativas legislativas del PRI y el PAN simplemente sería necesario la unión de ambos, o del PRI con el PRD, como señala la tabla 5. Sin embargo, de nuevo se opta por las coaliciones amplias y no por las mínimas.

En la LXIV (2018-2021) no se dispone de todos los datos de las iniciativas legislativas aprobadas debido a que fue una legislatura inconclusa, pero en todo caso, ha sido analizada por ser una en la que de nuevo el partido del gobierno ostentan la mayoría absoluta de la cámara. De esta manera, se quiere comprobar si las pautas de comportamiento que anteriormente se han descrito han supuesto una verdadera transformación en el proceso legislativo, o si por el contrario son propias, sólo, de los gobiernos divididos. En este sentido, si observamos los datos de la tabla 5, al partido del presidente Andrés Manuel López

Obrador, no le hace falta ningún apoyo de otra fuerza parlamentaria para conseguir aprobar sus iniciativas, sin embargo, la media de las coaliciones parlamentarias en la aprobación de iniciativas se sitúa en seis partidos y medio, una cifra elevada para un gobierno unitario. Por tanto, queda claro que se ha producido una modificación en la práctica parlamentaria de los procesos legislativos.

En definitiva, la negociación política y la construcción de acuerdos y coaliciones ganadoras han sido más la norma que la excepción (Casar, 2008; Casar, 2013; Nacif, 2006; etc). El tamaño de estas mayorías es un indicador del grado de consenso (Nacif, 2004, p. 25). En este sentido, en las legislaturas de 1997 a 2006 la media de las coaliciones ha sido de 3,8, pero en una segunda etapa, la consolidación de los gobiernos divididos, 2012 a 2018, la media se eleva a seis y medio.

En cuanto a las coaliciones que son más habituales también se puede hacer una diferenciación entre dos etapas que presentan características diferentes. En la primera que abarca hasta prácticamente 2006 las coaliciones parlamentarias más habituales son las que se producen entre los dos principales partidos, PRI y PAN, apoyados por otro partido con menor representación como el PRD, y algún partido emergente como el PVEM, PT o Convergencia. A este respecto habría que preguntarse ¿por qué el PRI no buscó llegar a alianzas con los partidos pequeños y apostó por lo contrario? Una primera respuesta es que el PRI no se fiaba de la cohesión de una posible alianza con un mayor número de partidos, dado que el riesgo de ruptura es más alto. Porque cuando la diferencia entre los partidos políticos es pequeña cualquier indisciplina podría hacer peligrar a la coalición. En segundo lugar, una mayoría mínima para controlar la cámara puede resultar insuficiente cuando se necesitan dos terceras partes de los votos para alguna modificación constitucional. Esto obliga al presidente de la República y al PRI a negociar nuevamente con el PRD o el PAN. En tercer lugar, de esta manera el PRI apostaba por la inviabilidad de las políticas del bloque opositor y a la incongruencia que éstas podían adoptar dada la polarización de las fuerzas que lo constituían. En este sentido, según la teoría de *coalition building* los partidos más cercanos en el plano ideológico y programático son los que tienden a coaligarse (Lijphart, 1984). Pero esto no es siempre cierto, si nos fijamos en la tabla 6 (organizada por

legislaturas), el PRI, un partido de centro, ha pacto con partidos de todo tipo en la escala ideológica, y lo mismo sucede con el PAN, un partido de centro-derecha que es capaz de pactar con un partido de centro-izquierda como el PRD, de izquierda como el PT, o socialdemócrata como Convergencia.

En la segunda etapa, que se inicia en el 2006 hasta la actualidad, la pauta de comportamiento varía, y se pasa de una coalición de tres partidos y medio a seis partidos y medio, y con ello lógicamente se apuesta por una mayor consenso y participación de una gran parte de los partidos de la oposición. Durante estas legislaturas el PRI cambia de táctica respecto a la etapa anterior, la aritmética parlamentaria podría ser una causa, pero no necesariamente viene a justificar esta transformación, según los datos de la tabla 5. El hecho también obedece al cambio en el comportamiento de los propios partidos de la oposición que se lanza a la labor legislativa como queda reflejado en la tabla 4, y esto junto a la pérdida de la mayoría parlamentaria, obliga al gobierno a modificar su relación con la cámara y sus miembros.

TABLAS 6 PRESENTADAS POR SECCIONES ORGANIZADAS DE ACUERDO A LA LEGISLATURA: COALICIONES DE VOTACIONES DE LA CÁMARA DE LOS DIPUTADOS

Legislatura LVII (1997-2000)		
Coalición	Frec. de Coalic.	% total inic.
PRI+PAN	34	15.89
PAN+PRD+PVEM+PT	31	14.49
PRI+PAN+PVEM+PT	16	7.48
PRI+PAN+PVEM	14	6.54
PRI	7	3.27
PRI+PAN+PRD	6	2.80
PRI+PRD+PT	5	2.34
PRI+PRD+PRVEM+PT	3	1.40
PRI+PT	3	1.40
PRI+PAN+PRD+PVEM	2	0.93
PRI+PAN+PRD+PT	1	0.47
PRI+PVEM+PT	1	0.47
PRI+PVEM	1	0.47
PAN+PRD+PT	1	0.47
Todos	89	41.59
Total	214	100

Legislatura LVIII (2000-2003)		
Coalición	Frec. de Coalic.	% total inic.
PRI+PAN+PVEM	15	5.10
PRI+PAN+PRD+PT	11	3.74
PRI+PAN	9	3.06
PRI+PAN+PVEM+PT	9	3.06
PAN	7	2.38
PRI+PRD+PVEM+PT	6	2.04
PRI+PAN+PRD+PVEM	6	2.04
PAN+PVEM	2	0.68
PAN+PRD+PVEM+PT	2	0.68
PRI+PRD+PT	2	0.68
PAN+PRD	1	0.34
PAN+PRD+PVEM	1	0.34
PRI+PAN+PRD	1	0.34
Todos	222	75.51
Total	294	100

Legislatura LIX (2003-2006)		
Coalición	Frec. de Coalic.	% total inic.
PRI+PRD+PVEM+PT+COV	42	6.24
PRI+PAN+PRD+PVEM+PT	36	5.35
PRI+PAN+PVEM	35	5.20
PRI+PAN+PVEM+CONV	21	3.12
PRI+PAN+PRD+PVEM+CONV	14	2.08
PRI+PRD+PVEM+PT	9	1.34
PRI+PRD+PT+CONV	7	1.04
PRI+PAN	7	1.04
PRI+PAN+PVEM+PT	7	1.04
PRI+PAN+PVEM+PT+CONV	7	1.04
PAN+PVEM	3	0.45
PAN+PRD+PT	3	0.45
PRI+PRD+PT	3	0.45
PAN+PRD+PT+CONV	2	0.30
PRI+PVEM	2	0.30
PRI+PAN+CONV	2	0.30
PRI+PAN+PRD+PVEM	2	0.30
PAN	1	0.15
PAN+PRD	1	0.15
PAN+PRD+PVEM+PT+CONV	1	0.15
PRI+PVEM+CONV	1	0.15
PRI+PVEM+PT+CONV	1	0.15
PRI+PRD+PVEM+CONV	1	0.15
PRI+PAN+PT	1	0.15
PRI+PAN+PRD+PT	1	0.15
Todos	463	68.80
Total	673	100

Legislatura LXII (2012-2015)		
Coalición	Frec. de Coalic.	% total inic.
PRI+PAN+PRD+PVEM+PNA	19	7.04
PRI+PAN+PRD+PVEM+PAN+MC	11	4.07
PRI+PAN+PRD+PVEM+PT+PNA	4	1.48
PRI+PRD+PVEM+PT+PNA	4	1.48
PRI+PAN+PRD+PVEM+PT	1	0.37
Todos	231	85.5
Total	270	100

Legislatura LXIII (2015-2018)		
Coalición	Frec. de Coalic.	% total inic.
PRI+PAN+PRD+PVEM+MRN+MC+PNA+PES+IND.	246	41.83
PRI+PAN+PRD+PVEM+MRN+MC+PNA+PES+SP	61	10.37
PRI+PAN+PRD+PVEM+MRN+MC+PNA+PES	35	5.95
PRI+PAN+PVEM+PNA	8	1.36
PRI+PAN+PRD+PVEM+MC+PNA+PES	8	1.36
PRI+PAN+PRD+PVEM+MC+PES+IND.	7	1.19
PRI+PAN+PRD+PVEM+MRN+MC+PES+IND	6	1.02
PRI+PAN+PVEM+PNA+PES+IND.	3	0.51
PRI+PAN+PVEM+MC+PNA+PES+IND.	3	0.51
PRI+PAN+PRD+PVEM+MC+PNA+PES+IND	2	0.34
PRI+PAN+PVEM+MC+PES+IND	2	0.34
PRI+PAN+PVEM+MC+PNA+PES+SP	2	0.34
PRI+PAN+PVEM+PNA+PES+SP	1	0.17
PRI+PAN+PRD+PVEM+MC+PNA+PES+SP+IND	1	0.17
PRI+PAN+PRD+PVEM+MRN+PNA+PES+SP	1	0.17
PRI+PAN+PRD+PVEM+MRN+PNA+PES+SP+IND	1	0.17
PRI+PAN+PRD+PVEM+PNA+PES+SP	1	0.17
PRI+PAN+PRD+PVEM+MRN+MC+PES	1	0.17
Todos	199	33.84
Total	588	100

Legislatura LXIV (2018-2021)		
Coalición	Frec. de Coalic.	% total inic.
MRN+PRI+PES+PT+PVEM+SP	12	6.18
MRN+PAN+PRI+PES+PT+PRD+PVEM+SP	11	5.67
MRN+PAN+PES+PT+MC+PVEM+SP	11	5.67
MRN+PES+PT	8	4.12
MRN+PRI+PES+PR+MC+PRD+PVEM+SP	7	3.60
MRN+PRI+PES+PT+MC+PVEM+SP	4	2.06
MRN+PES+PT+PVEM+SP	4	2.06
MRD+PRI+PES+PT+PVEM	3	1.54
MRD+PAN+PRI+PES+PT+MC+PVEM+SP	2	1.03
MRN+PES+PT+MC+PRD+PVEM	2	1.03
MRN+PAN+PES+PT+PRD+PVEM+SP	2	1.03
MRD+PES+PT+PVEM	1	0.51
MRD+PRI+PES+PT+MC+PRD+PVEM+SP	1	0.51
MRD+PAN+PRI+PT+MC+PRD+PVEM+SP	1	0.51
MRD+PAN+PES+PT+MC+PRD+PVEM+SP	1	0.51
MRN+PAN+PES+PT+MC+PRD+PVEM	1	0.51
MRN+PAN+PRI+PES+PT+MC+PRD+PVEM	1	0.51
Todos	122	62.88
Total	194	100

Fuente: Elaboración propia en base a la Gaceta Parlamentaria, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

Otro elemento para medir la relación entre el ejecutivo y el legislativo es determinar el grado de cohesión partidista. Evidentemente, no disponemos de la información sobre las iniciativas en las que se dictó la línea de la posición del partido. Por eso, la atención se dirige a la cohesión partidaria que permite dilucidar el sentido mayoritario del partido político a la hora de votar, y estimar el porcentaje de parlamentarios que no votaron en el mismo sentido que la mayoría.

En este sentido, se puede comprobar qué ocurre exactamente con los casos anteriores donde el nivel de indisciplina de los parlamentarios puede analizarse en dos etapas. Una primera que abarca desde 1997 hasta 2006, que es cuando se producen los primeros gobiernos divididos, y como se puede comprobar existe un mayor índice de indisciplina por parte los parlamentarios de los dos principales partidos y su coaligados (ver tabla 7 al final del artículo). Tal vez, la pérdida de presencia en el parlamento del PRI debilita la capacidad del presidente de controlar a su grupo parlamentario. Una segunda que se produce a partir de 2006 y donde los índices indican una mayor cohesión de los grupos parlamentarios. Los gobiernos divididos ya no son una excepción sino algo habitual y, por lo tanto, la búsqueda de consenso y de participación de la oposición se vuelve algo normal de la práctica parlamentarias, lo que conduce a que los partidos ejerzan una mayor disciplina y, por tanto, un mayor control hacia sus diputados. En este contexto, los trabajos como el de González Tule (2007) y Jiménez Badillo (2006), entre otros, que ponen de manifiesto que los niveles de cohesión dependen de características del sistema de partidos y del sistema político, pero también de los temas que se discutían, así como de variables coyunturales relacionadas con la mencionada negociación con los diferentes grupos parlamentarios.

TABLA 7: NÚMERO Y PORCENTAJE DE VOTACIONES EN LAS QUE HUBO INDISCIPLINA

Legislatura	T. inic.	PRI	%	PAN	%	PRD	%
LVII (1997-2000)	214	55	25.7	143	66.8	124	57.9
LVIII (2000-2003)	294	199	67.7	146	49.7	71	42.0
LIX (2003-2006)	673	517	76.8	169	25.1	352	52.0

LXII (2012-2015)	270	21	7.7	55	20.3	98	36.3
LXIII (2015-2018)	588	56	9.5	94	15.9	70	11.9
LXIV (2018-...)	194	17	8,8	39	20.1	17	8,2

Legislatura	PT	%	PVEM	%	PNA	%	CON	%
LVII (1997-2000)	22	19.3	4	1.9				
LVIII (2000-2003)	9	3.1	19	6.5			5	1.7
LIX (2003-2006)	10	1,5	48	7.1			14	2.1
LXII (2012-2015)	113	41.8	16	5.9	1	0,4		
LXIII (2015-2018)			10	1.7	7	1.2		
LXIV (2018-...)	22	11.3	11	5.7				

Legislatura	PSN	%	PAS	%	MRN	%
LVII (1997-2000)						
LVIII (2000-2003)						
LIX (2003-2006)						
LXII (2012-2015)						
LXIII (2015-2018)					70	11.9

LXIV (2018-...)					67	34.5
-----------------	--	--	--	--	----	------

Legislatura	MC	%	PES	%
LVII (1997-2000)				
LVIII (2000-2003)				
LIX (2003-2006)				
LXII (2012-2015)	77	28.5		
LXIII (2015-2018)	49	8.3	13	2.2
LXIV (2018-...)	2	1	20	10.3

Fuente: Elaboración propia en base a la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. En: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

Por último, solo nos resta analizar la utilización del veto como instrumento para bloquear iniciativas que el gobierno considera que son contrarias a sus intereses. La tabla 8 nos indica que el veto presidencial se ha utilizado en contadas ocasiones. Tal es así, que desde 1988 hasta el 2000 no se ha registrado ninguno. A partir de entonces, se ha hecho uso de esta disposición que le atribuye la Constitución a los presidentes de la República, pero en un número mínimo, si se tiene en cuenta el número de iniciativas aprobadas por la cámara. Por ejemplo, durante la legislatura LIX (2003-2006) el presidente Vicente Fox se empleó en 5 ocasiones y el número de iniciativas aprobadas fueron 673. El presidente Felipe Calderón también uso de esta prerrogativa. Después, con la Presidencia de Peña Nieto se volvió al 0 anterior, tal vez la razón pueda encontrarse en el denominado “Pacto por México”.

TABLA 8: VETOS PRESIDENCIALES (1988-2015)

Legislatura	Nº de vetos	Observaciones aceptadas	Observaciones Pendientes	Sobreseídos
LIV (1988-1991)	0			
LV (1991-1994)	0			
LVI (1994-1997)	0			
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
LXII (2012-2015)	0			

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

El motivo es que un uso desmedido del veto presidencial viene a condicionar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, dado que, si el titular del poder ejecutivo utiliza con mucha frecuencia este instrumento para mantener el *statu quo* y cuenta con los asientos suficientes para sostenerlo, la relación con los legisladores de oposición puede afectarse y producirse una parálisis legislativa, pues los miembros de la cámara tenderán a no aprobar las iniciativas del presidente (Velázquez, 2015, p. 196). Por no hablar que la propia imagen del presidente puede verse dañada no solo ante la cámara sino ante la opinión pública.

CONCLUSIONES

En los sistemas presidenciales la labor legislativa del presidente y del gobierno no se agota en la presentación de las iniciativas. Al analizar

este procedimiento en México se ha podido comprobar que el poder ejecutivo puede intervenir en distintas fases del proceso legislativo. En este sentido, por ejemplo, tiene la facultad de iniciativa y la de veto, pero también puede promulgar y publicar las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, o proporcionar información para el trabajo legislativo. Pero la relación no termina ahí, sino que además el Congreso puede intervenir en las propuestas legislativas del poder ejecutivo a través del apoyo o el rechazo de sus iniciativas, su poder de enmienda es ilimitado, etc.

En cuanto a la actividad legislativa propiamente dicha, en los sistemas presidencialistas, el poder ejecutivo y el legislativo tienen que negociar de manera permanente la elaboración y aprobación de la agenda legislativa, como se ha podido comprobar. Aun cuando el gobierno es unificado se ha acercado a los diputados de otras fuerzas parlamentarias, principalmente, porque el procedimiento así lo ha requerido, y los cambios constitucionales también.

En este estudio de caso, además, ha quedado clara la transformación que se ha producido en la relación entre el gobierno mexicano y la Cámara Diputados en lo relativo a la actividad legislativa a partir de 1997. En primer lugar, la producción legislativa se ha incrementado considerablemente, y esto nos indica que los partidos de la oposición han entrado de lleno a participar en la elaboración de propuestas legislativas. En segundo lugar, los gobiernos divididos han introducido un nuevo comportamiento legislativo en la cámara, ahora se apuesta más claramente por las grandes coaliciones para aprobar las propuestas legislativas. En tercer lugar, esta práctica no solo se produce durante los gobiernos divididos sino también con los gobiernos unificados, como es el caso de la legislatura XIV (2018-...). Por estos motivos se presume que esta transformación no es de tipo pasajero, sino que ha venido para quedarse y consolidarse. Desde 1997 existe una garantía de que la adopción de las iniciativas legislativas se efectúa, mayoritariamente, por un consenso donde se incluye a una parte significativa de la oposición. De manera, que la transformación que ha inducido los gobiernos divididos, que indudablemente, ha supuesto una cierta parálisis no ha representado una amenaza sino más bien lo contrario ya que ha venido a impulsar un equilibrio político que previene que el gobierno pueda

introducir cambios en las iniciativas de manera unilateral, y lo que más importante, previene de que éste ejerza en solitario la actividad legislativa de espaldas a la cámara.

FUENTES CONSULTADAS

- ALCÁNTARA, M. y GARCÍA, M. (2011). *Algo más que presidentes: El poder legislativo en América Latina*. Zaragoza: Fundación Manuel Abad.
- BEER, C. (2000). *Assessing the Consequences of Electoral Competition: Legislative Reform, Political Recruitment and Fiscal Policy in the Mexican States*. Tesis doctoral, The University of New Mexico.
- BOWLER, S., FARRELL, D. y KATZ, R. (eds.). (1999). *Party Discipline and Parliamentary Government*. Columbus: Ohio State University Press.
- CAREY, J. (2009). *Legislative Voting and Accountability*. Nueva York: Cambridge University Press.
- CASAR, M. (2013). Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano. En *Política y Gobierno*. Vol. 10. Núm. 2. pp. 219-263.
- CASAR, M. (2008). Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006. En *Política y Gobierno*. Vol. 17. Núm. 2. pp. 221-270.
- CASAR, M. (2002). Executive-Legislative Relations: the case of Mexico 1946-1997. En S. Morgenstern y B. Nacif (eds.). *Legislative Politics in Latin America*. pp. 114-144. Nueva York: Cambridge University Press.
- CASAR, M. (1999). Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México. En *Política y Gobierno*. Vol. 6. Núm. 1. pp. 83-128.
- CASAR, M. (1996). Las bases político-institucionales del poder presidencial en México. En *Política y Gobierno*. Vol. 3. Núm. 1. pp. 61-92.
- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE MÉXICO.
- COX, G. y MORGENSTERN, S. (2001). Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Residents. En *Comparative Politics*. Vol. 33. Núm. 2. pp. 171-190.

- GARCÍA, D., GARRIDO, L. y NAVIA, P. (2013). Relaciones ejecutivo-. En M. Barreda (ed.). *Las instituciones políticas de las democracias latinoamericanas*. pp. 55-94. Barcelona: Huygens.
- GONZÁLEZ, L. (2007). Cohesión partidista en la Cámara de Diputados en México: el caso del PRI, PAN Y PRD (1997-2006). En *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*. Vol. 6. Núm. 2. pp. 177-198.
- HAGGARD, S. y McCUBBINS, D. (2001). *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HOWELL, W. (et al.). (2000). Divided Government and the Productivity of Congress, 1945-1994. En *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 15. Núm. 2. pp. 285-312.
- JIMÉNEZ, M. (2006). *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. México: Porrúa.
- JONES, C. (1994). *The Presidency in a Separated System*. Washington: Brookings Institution.
- KELLY, S. (1993). Divided we Govern? a Reassessment. En *Polity*. Vol. 25. pp. 475-484.
- KREHBIEL, K. (1996). Institutional and Partisan Sources of Gridlock: a Theory of Divided and Unified Government. En *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 8. Núm. 1. pp. 7-40.
- LANZARO, J. (2013). *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa meridional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
- LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE MEXICANOS.
- LIJPHART, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in 21 Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- LINZ, J. (1998). Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencias implican? En J. Linz y A. Valenzuela (comps.). *La crisis del presidencialismo. El caso de América Latina*. pp. 25-143. Madrid: Alianza.
- MAINWARING, S y MATTHEW, S. (2002). Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina. En S. Mainwaring y M. Shugart.

- Presidencialismo y democracia en América Latina*. pp. 255-291. Buenos Aires: Paidós.
- MAINWARING, S. y SHUGART, M. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- MARSTEINTREDET, L. (2008). Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina. En *América Latina Hoy*. Núm. 49. pp. 31-50.
- MAYHEW, D. (2005). *Divided we Govern: Party Control, Lawmaking and Investigations, 1946-2002*. New Haven: Yale University Press.
- NACIF, B (2004). Las relaciones entre los poderes del ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México. En *Política y Gobierno*. Vol. 11. Núm. 2. pp. 9-41.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M. (2017). Los nuevos enfoques de la ciencia política sobre el Parlamento. En *Revista de las Cortes Generales*. Núms. 94/95/96. pp. 229-267.
- SÁNCHEZ, J. (2017). La relación ejecutivo y legislativo en la aprobación del presupuesto. En *Política y Gobierno*. Vol. 24. Núm. 2. pp. 371-408.
- SHUGART, M. y MAINWARING, S. (2002). Presidencialismo y democracia en América Latina: Revisión de los términos para el debate. En S. Mainwaring y M. Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*. pp. 19-64. Buenos Aires: Paidós.
- SHUGART, M. y HAGGARD, S. (2001). Institutions and Public Policy in Presidential Systems. En S. Haggard y M. McCubbins (eds.). *Presidents, Parliaments, and Policy*. pp. 64-102. Nueva York: Cambridge University Press.
- SOLANO, G. (2006). Los primeros gobiernos divididos en México (1997-2003): su impacto en la relación ejecutivo-legislativo. En *El Cotidiano*. Vol. 21. Núm. 138. pp. 51-62.
- SOUR, L. (2006). *Pluralidad y transparencia en el proceso de aprobación presupuestal al interior de la Cámara de Diputados*. México: CIDE.
- UVALLA, R. (2016). Fundamentos políticos de la rendición de cuentas en México. En *Estudios Políticos*. Núm. 38. pp. 37-55.
- VELÁZQUEZ, R. (2015). ¿Cooperación o conflicto? Las relaciones ejecutivo-legislativo en el sexenio de Felipe Calderón. En *Foro Internacional*. pp. 171-216.

WELDON, J. (1997). Political Sources of Presidentialismo in Mexico. En Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. pp. 225-258. Nueva York: Cambridge University Press.

Fecha de recepción: 21 de agosto de 2020

Fecha de aceptación: 7 de julio de 2021

DOI: <http://dx.doi.org/10.29092/uacm.v18i47.879>