

Puntos de veto en la relación Ejecutivo~Legislativo¹ *Laura Valencia Escamilla*²

RESUMEN

En el artículo se demuestra cómo las condiciones políticas e institucionales en la actualidad al mismo tiempo que aumentan los contrapesos estructurales estimulan la controversia entre los actores de tal forma que la probabilidad del Ejecutivo para aprobar reformas estructurales y cambiar el *status quo* disminuye. Las preguntas que surgen son: ¿cuáles son los papeles del Ejecutivo y del Legislativo bajo este nuevo equilibrio de fuerzas?; ¿cómo lograr la cooperación de los partidos en un escenario de gobierno en minoría?; para responder nuestras líneas de investigación versarán sobre dos fuentes principales: 1) el impacto de los puntos de veto sobre la toma de decisiones del Ejecutivo, y 2) la capacidad del diseño institucional para formar coaliciones ampliadas en la aprobación de iniciativas presidenciales.

PALABRAS CLAVE: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, puntos de veto, partidos políticos, pluralidad política, agenda legislativa, gobierno dividido.

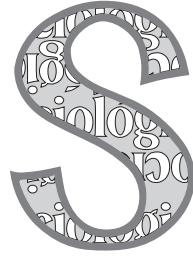
ABSTRACT

This article shows how political and institutional conditions today both increase structural counterweights and stimulate controversy between the actors to the degree that the probability that the executive approves structural reforms and changes the status quo decreases. The questions that arise are: What are the roles of the executive and the legislature given this new balance of forces? How can cooperation among the parties be achieved in a scenario where the administration has a minority in Congress? To respond, our research will delve into two main areas: 1) the impact of veto points on the executive's decision making, and 2) the capacity of institutional design for forging broad coalitions for the approval of bills introduced by the executive.

KEY WORDS: legislative branch, executive branch, veto points, political parties, political pluralism, legislative agenda, divided government

¹ Proyecto auspiciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), México.

² Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Correo electrónico: lvael@aol.com



INTRODUCCIÓN

DESDE 1988 EL SISTEMA POLÍTICO mexicano empezó a experimentar transformaciones que apuntaban hacia la descentralización del poder.³ Los resultados electorales mostraron desde la década de los noventa que el sistema político, hasta entonces fundado en un partido casi único, había llegado a su límite en cuanto a su forma de articular la representación. Se abría así un periodo en el cual la competencia electoral se convertiría en un elemento primordial en la descentralización del poder, que avanzaba en todas direcciones: hacia los partidos políticos, hacia los estados de la federación, hacia las instituciones que iban adquiriendo autonomía de gestión (como el Banco de México).

Durante este proceso de cambio la capacidad de formulación de políticas, tradicionalmente en manos de la autoridad presidencial, se transforma en la de promotoría de las mismas a través de la representación parlamentaria de su partido.

³ Hasta antes de 1988, el presidente y su partido (Partido Revolucionario Institucional) contaban con una mayoría lo suficientemente grande en ambas cámaras (más de 70% de los escaños en la Cámara baja y 100% en la Cámara alta) para aprobar leyes constitucionales y secundarias sin obstáculo alguno. A partir de la LIV Legislatura (1988-1991), la pérdida de terreno electoral para el Revolucionario Institucional ha llegado al punto en el que, cuando se eligió la LVII Legislatura el partido del presidente perdió gran parte de su arrastre electoral y es la primera vez que pierde la capacidad de aprobar por sí solo leyes constitucionales, al obtener sólo 52% de las curules en la Cámara de Diputados. Posteriormente, en 1997, el PRI se encontró con un escenario competitivo, en el cual la oposición fue adquiriendo fuerza electoral al grado de que los resultados han producido, desde ese momento, gobiernos divididos que, en combinación con la alternancia en la Presidencia, han transformado el sistema político mexicano.

El primer fruto de este cambio fue el aumento sostenido de experiencias de alternancia partidista en los gobiernos municipales y estatales, de tal suerte que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se encontró cada vez con más frecuencia en el papel de partido de oposición. Posteriormente, el incremento de la representatividad promovió cambios en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Una de las características esenciales del sistema político mexicano era el predominio del presidente sobre los poderes Legislativo y Judicial, predominio que no necesariamente emanaba de las atribuciones formales de autoridad establecidas en la Constitución, sino que más bien provenía de reglas no escritas. De ahí que la desigualdad en el equilibrio de poderes en México se fundara en la “informalidad de la institución”, a través del apoyo partidario del presidente dentro del Poder Legislativo.

No obstante, esta situación de predominio se fue desdibujando en la medida en que las condiciones de informalidad han perdido terreno ante la fortaleza de la oposición en la arena electoral. Por ejemplo, la coincidencia de la Presidencia del país y de la Presidencia del partido en la misma persona le aseguraba al jefe del Ejecutivo el apoyo de grandes contingentes de legisladores, ya que era una forma de garantizar la lealtad de los miembros del Poder Legislativo mediante el establecimiento de una estructura de incentivos que promovía que el interés de los legisladores residiera en satisfacer los intereses del jefe del partido.

En este sentido, huelga decir que el Ejecutivo empezó ya, desde hace algún tiempo, a presentar signos de equilibrio y hasta de debilidad frente a los otros dos poderes y, por lo tanto, las prerrogativas constitucionales de cada uno de los poderes se han vuelto relevantes, sobre todo en la medida en que, por ejemplo, las facultades fiscalizadoras y presupuestarias (artículos 72, 73, 74, 75 y 79), legislativas (artículo 73), políticas (artículos 93, 110 y 111), administrativas (artículos 73, 76, 80 y 88) y de relaciones internacionales (artículos 89 y 76) otorgadas al Legislativo por la Constitución se convierten en piezas clave para el equilibrio de poderes.

Todas estas facultades cobran relevancia en el momento en que el Legislativo ya no sólo legisla, sino que también participa en la formulación de políticas, dado que cumple con otras funciones de carácter fiscalizador en las que ejerce control sobre el presupuesto, la ley de ingresos y el endeudamiento; promueve juicios políticos; crea comisiones de investigación; demanda la comparecencia de funcionarios

públicos; analiza la celebración de convenios internacionales; y nombra a algunos miembros de la administración pública, entre muchas otras tareas que comparte con el Ejecutivo.

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

Al respecto, las preguntas que surgen de este escenario son: ¿cuál es el papel del Ejecutivo en este nuevo equilibrio de fuerzas?, y ¿es posible que los partidos políticos cooperen para aprobar cambios en la formulación de las políticas públicas?

Para responder a estas preguntas nuestras líneas de investigación versarán sobre dos fuentes principales: 1) el impacto de los puntos de veto sobre la aprobación de políticas públicas en un régimen democrático; y 2) la creación de mayorías con base en coaliciones ampliadas para aprobar iniciativas presidenciales.

IMPACTO DE LOS PUNTOS DE VETO

De acuerdo con algunos estudios de gobernabilidad existen diferentes procesos estructurales que agilizan o paralizan una decisión; ello depende de las combinaciones elaboradas por los diferentes códigos reconocidos en el mundo en dos sentidos: por la forma en que se elige a los representantes de los poderes y por el arreglo institucional adoptado para facultar o no a ciertos actores con poder de decisión.

Respecto del primero, Shugart (2001) afirma que los procesos electorales son en parte responsables de la falta de cooperación entre poderes debido, fundamentalmente, a que los incentivos de cooperación son inexistentes cuando se trata de sistemas de representación proporcional y listas abiertas, o de distritos electorales ampliados en combinación con partidos indisciplinados y fraccionados, pues se producen redes clientelares o intereses especiales que dificultan el debate ampliado de las políticas.

Por otro lado, el autor enfatiza que adicionalmente a los procesos electorales existe el problema de los contrapesos expresados en las facultades otorgadas por ley a los actores políticos. El número de puntos de veto será resultado del diseño institucional adoptado

por cada país. Por ejemplo, un sistema parlamentario con gobierno central y bicameral tiene dos puntos de veto: las Cámaras alta y baja. Por el contrario, un sistema presidencial, con bicameralismo simétrico, multipartidista y federal, tendrá tantos puntos de veto como actores intervengan en la aprobación o negación de una decisión (Ugalde, 2004).

Adicionalmente al número de instancias y actores que intervienen para aprobar o no una decisión, se deben considerar las facultades con las que cuenta cada uno de esos actores para observar el grado de intervención. Existen constituciones en las cuales la soberanía parlamentaria es tal, que el poder del Ejecutivo es tan débil que sólo bajo el escenario de un gobierno mayoritario podría darse cauce a la formulación de políticas. En este caso, se trata de sistemas donde la facultad del Congreso para modificar cualquier proyecto de ley, incluido el presupuesto, no está restringida. En ellos, si el Ejecutivo no logra coincidir con las distintas fuerzas políticas del país el desacuerdo podría persistir tantos años como dure el mandato fijo (a la manera de los sistemas presidenciales); de ahí que la desobediencia civil o hasta los golpes militares sean más factibles como formas de oposición frustrada.

Por el contrario, e independientemente del número de actores con poder de veto, si la Constitución restringe las prerrogativas parlamentarias y aumenta las presidenciales estaríamos hablando de un gobierno fuerte que, al margen del apoyo partidista, detenta el control a partir de las facultades extraordinarias que le otorga la propia Constitución. Tales son los casos del poder de veto que la mayoría de los mandatarios posee (con excepción de Perú y Venezuela); del poder de decreto sin restricciones que sólo contemplan Argentina, Brasil y Colombia; del de política reservada, que únicamente detenta el presidente de Uruguay; y del poder de iniciativa presupuestaria extraordinaria del que disfruta la mayoría de los mandatarios, aunque sólo en algunos casos se restringa la participación del Congreso en su eventual modificación, como en Brasil, Chile, Colombia y Perú. También en este conjunto se cuenta el poder de convocar a referéndum, sin que se requiera del consentimiento del Congreso, que es propio de Ecuador y en algún momento lo fue de Guatemala, y que supone privilegiar la aprobación popular antes que la adhesión de las contrapartes políticas (Shugart, 2001: 167-173).

Visto así, se puede afirmar que la capacidad de tomar decisiones depende de las prerrogativas otorgadas por la Constitución, del tipo

de sistema electoral establecido y del grado de unidad del partido. En otras palabras, para que un sistema presidencial funcione el titular del Ejecutivo debe contar con una mayoría en el Congreso que sea disciplinada y los legisladores deben inclinarse a producir leyes generales y, con ello, asegurar el equilibrio entre poderes (Shugart, 2001).

Reunir estas condiciones es la tarea de muchos países latinoamericanos que se enfrentan a poderes públicos en constante lucha; sistemas de partidos fraccionados; partidos indisciplinados; y legisladores que responden a sus redes clientelares antes que a sus organizaciones políticas. Es decir, se trata de sistemas débilmente institucionalizados y muchas veces fusionados en una instancia o persona, controlados por élites gubernamentales y localismos individuales que se oponen al fortalecimiento de un sistema de partidos que se identifique con la sociedad, competitivos, estables y, por supuesto, organizados (Mainwaring, 1999).

Así, la adopción de decisiones es el resultado de grandes coaliciones legislativas que toman en cuenta al presidente como instancia de veto; es por ello que las mayorías legislativas se forman a partir del alcance del compromiso adquirido por los diferentes actores e instancias con poder de veto.

El poder de veto se refiere al punto dentro de la cadena de decisiones en que un actor o una instancia tienen la capacidad de bloquearlas o de exigir concesiones a cambio de su consentimiento.

La diferencia entre instancias y actores con poder de veto es que mientras las primeras se identifican con los actores institucionales con poder de veto, tales como los poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos facultados para bloquear una decisión, los actores con poder de veto son las personas (legisladores, presidente) u organizaciones (partidos y comités legislativos) que ocupan una instancia de veto. De ahí que las instancias con poder de veto incrementan, cuando están fraccionadas, el número de actores que detentan dicho poder y que pueden influir en el gobierno (Shugart, 2001: 156; Nacif, 2001).

Agregar más actores e instancias con poder de veto (o *veto players*) significa menos control del gobierno en la agenda legislativa. En países con un alto control sobre la agenda, la negociación de los partidos por una coalición termina con pocos *veto players*. Del otro lado, en países donde se carece de control sobre la agenda los partidos formarán grandes coaliciones para asegurarse el control de las legislaturas y evitar así pérdidas en las batallas legislativas por unos pocos votos.

No obstante las desventajas que supone la multiplicidad de actores institucionales y personales con poder de veto, Shugart (2001: 157) considera que es benéfica para la democracia ya que, si bien es cierto que la toma de decisiones se torna más lenta y compleja cuanto mayor sea el número de actores que ejercen el poder de veto, también lo es que la coalición encargada de promulgar las leyes habrá de ser más amplia y, por lo tanto, los cambios acordados serán más duraderos y transparentes.

En México, a partir de la integración plural de las distintas instancias, como el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, así como de la introducción de importantes reformas al Poder Judicial en 1994,⁴ las cuales le confirieron a la Suprema Corte de Justicia facultades para revisar la constitucionalidad de las leyes y dirimir controversias entre los poderes de gobierno, las instancias y actores con poder de veto se multiplicaron, y hoy en día el presidente de la República, las cámaras federales y locales y la Suprema Corte tienen la facultad de vetar leyes, sobre todo las constitucionales.⁵

El sistema político mexicano se puede calificar como un caso extremo en el que para tomar decisiones se requiere de la aprobación de una amplia cantidad de actores que intervienen en el proceso de formulación de políticas. Por ejemplo, para aprobar una reforma constitucional se requiere del voto favorable de dos terceras partes de los legisladores presentes en cada cámara (bicameralismo simétrico y multipartidista) y de la mayoría de las legislaturas de los estados, mientras que para reformar una ley secundaria basta con la aprobación de la mayoría de los presentes en cada una de las cámaras; es decir, según la norma se requiere de un gobierno de mayoría para poder modificar el *status quo* (Rossell, 2000).

En cuanto a las facultades otorgadas a la figura del presidente, el sistema presidencial en México puede colocarse entre los sistemas

⁴ El mecanismo para el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que antes correspondía al Ejecutivo federal con ratificación de la Cámara de Senadores, se modifica con la reforma de 1994, que establece que son los propios integrantes del Senado de la República quienes, por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, designan a los ministros a partir de una terna presentada por el Ejecutivo (artículo 89, fracción XVIII de la Constitución).

⁵ En 2001 uno de los partidos opositores al gobierno (el PRD) propuso una iniciativa de ley en la que se pretendía prohibir el ejercicio del veto a reformas constitucionales, así como a la Ley de Presupuesto (*Gaceta parlamentaria*, 25 de mayo de 2001).

con prerrogativas restringidas.⁶ Por ejemplo, en México la Constitución prevé los vetos total y parcial en el artículo 72 constitucional, que señala que “el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de origen”; sin embargo, esta prerrogativa del presidente es relativa, ya que puede ser superada por el voto de una mayoría formada por dos terceras partes de los miembros en el Congreso. Al mismo tiempo, el poder de veto tiene alcances bastante limitados, ya que el Ejecutivo no puede vetar aquellas legislaciones cuya resolución sea exclusiva de alguna de las dos cámaras, como por ejemplo, el presupuesto de gastos, facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.⁷ En cuanto al resto de las facultades que según Shugart dan mayor fuerza a los ejecutivos en los sistemas presidenciales: las de decreto, iniciativa presupuestal, referéndum y política reservada, ninguna procede en el caso mexicano, ya que los primeros son sancionados por el Congreso, la iniciativa presupuestal no está sustraída a la enmienda de los grupos parlamentarios, mientras que las figuras de referéndum y de política reservada son inexistentes, todo lo cual coloca el poder del presidente entre los más débiles de la región, junto con Costa Rica, Honduras y Paraguay⁸ (Shugart, 2001).

⁶ Las facultades que corresponden únicamente al Ejecutivo, en las que no intervienen los otros poderes, son reducidas y con relativamente poco peso en la toma de decisiones; entre ellas están las facultades de nombrar y remover libremente a su gabinete y a los empleados gubernamentales de cierta jerarquía, dirigir las fuerzas armadas, facilitar al Poder Judicial los auxilios necesarios para el cumplimiento de sus funciones, habilitar toda clase de puertos y/o aduanas, conceder indultos y privilegios a ciertas personas, etcétera. En tanto, las prerrogativas que comparte con el Congreso en su conjunto o con una de sus cámaras se refieren a aquellas facultades en las que el presidente propone y el Legislativo valida dichas propuestas, como por ejemplo, la ratificación de nombramientos diplomáticos, mandos superiores del Ejército y algunos de su gabinete, como el procurador general de la República, así como de los ministros de la Suprema Corte de Justicia –por parte del Senado–, o el otorgamiento de permisos para viajes al exterior a cargo del Congreso de la Unión (artículo 89 constitucional).

⁷ Recientemente se promovió una controversia constitucional por parte del Ejecutivo respecto de la posibilidad de vetar parcialmente las modificaciones que eventualmente le hiciera la Cámara de Diputados al decreto de presupuesto que se envía cada año. Tras una polémica que inició en 2001, el fallo le fue favorable al Ejecutivo hasta 2005; con él se adiciona un mecanismo que sin duda mejora el equilibrio de poderes, toda vez que prevé la posibilidad de defensa de las propuestas de política de gasto y programática de la administración en turno.

⁸ En un estudio comparativo sobre las facultades legislativas formales de las presidencias en América Latina, Shugart (2001) coloca a México entre las presidencias más débiles de la región, ya que la Constitución sólo otorga al presidente prerrogativas restringidas, como en los casos del veto o de la iniciativa presupuestal. Es decir, en el pasado su poder no residía en sus facultades constitucionales, sino en el control electoral ejercido por el partido que lo postulaba, situación que ha ido desapareciendo en la medida en que las fuerzas políticas se han diversificado. El caso contrario lo representan Argentina, Chile, Brasil, Colombia y Uruguay,

De esta forma, se puede afirmar que el poder del presidente residía sobre todo en el control electoral ejercido por su partido. Hoy día el multipartidismo amplía el número de instancias y actores con poder de veto, razón por la cual la capacidad ejecutora del presidente en México se ha reducido a un grado en el cual el desacuerdo entre los actores genera indecisión, o decisiones unilaterales. O bien, si llegara a existir el acuerdo, éste sería el producto de grandes coaliciones que deberán satisfacer las preferencias de todos aquellos actores o instancias capaces de bloquear el cambio político y las decisiones, o que sólo podrán ser controladas en algunas áreas, o se requeriría de grandes periodos de negociación y recompensa entre los involucrados (Ugalde, 2004).

A pesar de la dificultad que supone un sistema con múltiples *veto players*, el conflicto que conlleva esta situación se reduce si los actores políticos actúan de manera coherente y unitaria, esto es, si existe control sobre la disciplina de sus miembros. Más aún, cuando se trata de un sistema bicameral, si alguno de los actores controla por sí solo alguna de las cámaras es posible que en cualquiera de los escenarios mencionados la negociación sea menos engorrosa. México enfrentó la multiplicación de los *veto players* como resultado de las elecciones de 1997, cuando la conformación de los espacios de representación produjo un gobierno dividido,⁹ es decir, que el partido del presidente perdió la mayoría en la Cámara de Diputados (obtuvo sólo 48%), aunque controlaba la mayoría en el Senado (60%).

A partir del año 2000, cuando el PRI perdió la Presidencia a manos del Partido Acción Nacional, el escenario se revierte y se convierte en un espacio con diversos puntos de veto en el que –pese a que los actores políticos actúan de manera unitaria y disciplinada (Valencia, 2004a)– ninguno de los partidos controla por sí mismo alguna de las instancias sino que, por el contrario, tal parecería que para la toma de decisiones el gobierno se sirve de las grandes coaliciones, no siempre leales, fabricadas a partir de minorías electorales.

los países con el mayor número de facultades legislativas del presidente, con independencia del apoyo partidario con que cuentan.

⁹ Existen dos variedades de gobierno dividido: la primera deviene de la división del control partidario dentro del Congreso, y la segunda se refiere al control repartido entre el Congreso y el Ejecutivo (Thurber, 1995).

PLURALIDAD POLÍTICA E INCREMENTO EN LAS INSTANCIAS Y ACTORES CON PODER DE VETO

Durante la última década del siglo xx se llevaron a cabo en México importantes reformas en materia político electoral con la finalidad de que los procesos electorales fuesen más plurales y creíbles. Tales modificaciones dieron como resultado una estructura propicia tanto para la competencia electoral como para el fortalecimiento de los partidos. A la par que los cambios ocasionaban una mejoría en las ganancias electorales de los partidos, sobre todo de la oposición, la capacidad de intervención de la autoridad presidencial en el proceso fue disminuyendo.

Cuatro fueron las modificaciones realizadas a la legislación electoral durante los noventa (1990, 1993, 1994 y 1996), todas las cuales fueron concebidas con la finalidad de hacer de los procesos electorales, así como de las instituciones encargadas de organizarlos, verdaderos motores del cambio político. Las reformas no sólo fueron electorales, sino que también sirvieron para ampliar los criterios de selección de los partidos y para equilibrar las condiciones de la competencia en la integración de los órganos legislativos.

La reforma electoral de 1996 fue resultado de un gran esfuerzo de negociación entre las distintas fuerzas políticas. Durante casi dos años se consensuó una serie de modificaciones a las reglas del juego en materia electoral, entre las que sobresalen: la total autonomía de los órganos electorales frente a los partidos políticos y sus representantes en el Congreso; la extensión de la jurisdicción del Tribunal Federal Electoral a todas las autoridades electorales, tanto las federales como las regionales; el incremento en el porcentaje del umbral para la participación electoral de 1.5 a 2%; y el significativo aumento en el monto del financiamiento público a los partidos (de casi 600%), otorgándose mayor equidad en su distribución. Al mismo tiempo que se ajustaron las fórmulas de representación en el Congreso se estableció un techo de sobrerrepresentación del 8%, mientras que se inyectó mayor pluralismo en la Cámara de Senadores mediante la elección de 32 senadores por el principio de representación proporcional (Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997). Con esta reforma se consolidó un sistema electoral mixto¹⁰ en el que se privilegia el plura-

¹⁰ Además de México, Venezuela y Bolivia son los países que combinan los sistemas de representación en América Latina. Por su parte, Colombia y Uruguay alternan entre los sistemas

lismo (artículos 52, 53 y 54 constitucionales), además de que se fortaleció el bicameralismo simétrico¹¹ y se robusteció a las dirigencias partidistas sobre los militantes, lo cual produjo partidos unitarios y disciplinados.

La introducción de los cambios a la legislación mejoró de manera paulatina los niveles de ganancia electoral de los partidos de oposición. Mientras que en la Cámara de Diputados dicha mejora ya era notable a partir de 1994, en la de Senadores no fue sino con la reforma de 1996 cuando las condiciones de representación mejoraron para los partidos distintos al PRI. No obstante que la caída en las preferencias electorales del Partido Revolucionario Institucional ha sido sistemática, también se ha dado en forma paulatina, al grado de que en 1997, pese a perder la mayoría en la Cámara de Diputados, el partido la conservó en la de Senadores, con 60% del total, al obtener 77 de las 128 posiciones destinadas a la representación federal. Es decir, a pesar de que los partidos distintos al PRI mejoraron su nivel de competitividad, hasta antes del año 2000 el presidente y su partido mantuvieron el poder de veto en la mayoría de las instancias. De acuerdo con el cuadro 1, Carlos Salinas de Gortari mantuvo el apoyo necesario para llevar a cabo sus reformas, mientras que Ernesto Zedillo también lo

de elección primaria y de elecciones generales; Chile, Brasil y Perú, por su parte, se caracterizan por utilizar listas abiertas, mientras que Argentina, Costa Rica, Paraguay y Ecuador utilizan listas cerradas (Shugart, 2001)

¹¹ La elección de senadores estableció un sistema doble, parecido al de la Cámara de Diputados: 64 fueron electos por mayoría relativa, 32 por la fórmula de primera minoría y otros tantos por la de representación proporcional, para un total de 128. La fórmula de reparto premia al partido que gane la mayoría de votos en un estado con dos de las tres senadurías en disputa, mientras que la tercera se asigna al que gane la primera minoría, es decir, al que obtenga el segundo lugar. Cada partido presenta una lista cerrada de dos candidatos por estado y en el caso del partido que gane la primera minoría es el aspirante que aparece en el lugar número uno quien obtiene el cargo (Nacif, 2000).

Además, en ese mismo año se creó una circunscripción nacional con una magnitud distrital igual a 32, en la cual se elige el resto de los 128 senadores. Para la asignación de este grupo de senadurías, el mismo voto emitido en los comicios para elegir a los tres senadores por estado se somete a un nuevo conteo, al que se le agregan los votos por partido en todo el país. Los partidos presentan listas cerradas de 32 candidatos y el reparto se hace de acuerdo con el porcentaje de votos. Si seguimos la literatura que revisa el tema, podremos encontrar que la magnitud del distrito es un elemento que afecta la toma de decisiones. Por ejemplo, si ésta es elevada, como en el caso de las cinco circunscripciones plurinominales en las que se divide al país, la posibilidad de emprender campañas personales se anula. En cambio, los distritos regionales producen representantes locales que difícilmente estarían dispuestos a debatir programas nacionales, pues se trata de candidatos condicionados por los compromisos con sus electorados (Prats i Catalá, 2001). En el caso mexicano esta última inferencia no se cumple totalmente, ya que la cláusula de no reelección dificulta, entre otras cosas, las campañas personales, lo cual favorece a los partidos.

conservó, y aunque más reducido fue suficiente para la aprobación exitosa de la mayoría de sus propuestas legislativas.

Con el arribo de Vicente Fox a la Presidencia de la República el 2 de julio de 2000, el partido en el poder (el Partido Acción Nacional, PAN) no sólo no logró conquistar la mayoría en ninguna de las dos cámaras sino que, además, el Ejecutivo se enfrentó a legislaturas locales influidas por los gobernadores de oposición y su margen de maniobra para imponer lealtad y disciplina incluso entre los miembros de su partido se vio limitado al carecer de los poderes informales con los que contaba el PRI en el pasado.¹² Vicente Fox y su partido enfrentaron el problema de ser un gobierno sin mayoría en ninguna de las instancias, que inclusive ni siquiera detentaba la “primera minoría” en el Congreso de la Unión, la cual correspondió al PRI en ambas cámaras, así como en el mayor número de los congresos locales, lo cual convirtió a esa organización política en un poderoso actor con poder de veto en casi todas las instancias facultadas para formular políticas (véase cuadro 1).

EFFECTOS DE LA COMPETITIVIDAD ELECTORAL EN LA APROBACIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA PRESIDENCIAL

Con la intervención casi absoluta del presidente en todos los ámbitos estatales, la producción legislativa había quedado casi exclusivamente en sus manos; por ello se decía que *gobernaba legislando*. Por ejemplo, mientras el PRI—hasta antes de 1997—mantuvo la mayoría en ambas cámaras y controlaba la mayor parte de los 31 congresos locales, las tasas de aprobación de las iniciativas presidenciales eran superiores

¹² La desigualdad en el equilibrio de poderes en México tuvo como fundamento la “informalidad de la institución”. Para Weldon, tales poderes informales se explican por la relación que guardaba el presidente con su partido y los mecanismos institucionales en los que se fundamentaba. Es decir, la centralización del poder no sólo se sostenía por las facultades otorgadas al titular del Ejecutivo por la Constitución, sino también por la hegemonía del PRI en el Congreso, la alta disciplina partidista y, por supuesto, la delegación del liderazgo del partido en el presidente, circunstancias que hicieron de la división de poderes una estipulación ficticia. A la centralización de poder activada por las reglas metaconstitucionales se adicionaba la intervención casi absoluta en todo el ámbito estatal por parte del presidente, quien no sólo tenía la facultad de reformar la Constitución, sino que se había caracterizado por ser uno de los principales, o incluso el único, promotor de iniciativas de legislación ordinaria (artículo 71 constitucional), además de ser el único facultado para nombrar a su sucesor inmediato, y para designar y/o remover a los integrantes de su gabinete, a los candidatos a gobernadores, a los jueces y a la mayor parte de los legisladores (Weldon, 2002).

CUADRO 1
**ACTORES E INSTANCIAS CON PODER DE VETO Y PORCENTAJE DE CARGOS OCUPADOS
 POR EL PARTIDO DEL PRESIDENTE**

Actores e instancias	1988-1991	1991-1994	1994-1997	1997-2000	2000-2003	2003-2006
Presidente y partido	Carlos Salinas de Gortari (PRI)	Carlos Salinas de Gortari (PRI)	Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI)	Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI)	Vicente Fox (PAN)	Vicente Fox (PAN)
Porcentaje de diputados federales del partido del presidente	52% (con mayoría)	64% (con mayoría)	60% (con mayoría)	48% (sin mayoría)	41% (sin mayoría)	30% (sin mayoría)
Porcentaje de senadores del partido del presidente*	93% (más de dos tercios)	97% (más de dos tercios)	74% (más dos tercios)	60% (con mayoría)	36% (sin mayoría)	35% (sin mayoría)
Porcentaje de congresos locales con mayoría del partido del presidente	81% (más de dos tercios)	78% (más de dos tercios)	75% (más dos tercios)	48.7% (sin mayoría)	25% (sin mayoría)	9% (sin mayoría)**

FUENTE: elaboración propia con base en datos de *Gaceta parlamentaria en línea*, www.gaceta.cddhcu.gob.mx; Ugalde, 2004; Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997; y Valencia, 2004a

*De 1988 a 1994 el total de senadores era de 64; de 1994 en adelante la Cámara alta se integra con 128 legisladores.

**El PRI controla 37.5% de los congresos locales.

a 95%, al tiempo que se incrementaron las reformas constitucionales. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se registraron sesenta reformas a la Constitución; Carlos Salinas reformó 51 artículos de la Carta Magna; y sólo en la primera mitad de su periodo, entre 1994 y 1997, Ernesto Zedillo logró exitosamente la aprobación de 52 reformas (véase cuadro 2). Es decir, la ventaja electoral ofrecida por el partido del presidente supuso su apoyo incondicional a las reformas propuestas en el programa de cambio económico que se venían gestando desde Miguel de la Madrid y que sus sucesores continuaron instrumentando con éxito.

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA DEL EJECUTIVO

Trienios	Reformas constitucionales	Controversias constitucionales (Suprema Corte de Justicia)*	Número de iniciativas presentadas por el Ejecutivo	Tasa de aprobación de iniciativas presidenciales
1988-1991	9	—	85	96%
1991-1994	42	—	129	98%
1994-1997	52	111	84	99%
1997-2000	25	100	49	90%
2000-2003	11	549	65	80%
2003-2006	7**	145***	25****	70%

FUENTE: Elaboración propia con base en *Gaceta Parlamentaria en Línea*, www.gaceta.cddhcu.gob.mx, Sistema Integral de Información y Documentación, 2000; Rossell, 2000; Valencia, 2004a; y Suprema Corte de Justicia la Nación.

*Hasta 1994 la Suprema Corte de Justicia la Nación (scjn) adquirió la facultad para revisar la constitucionalidad de las leyes y dirimir controversias entre poderes de gobierno. Las acciones de inconstitucionalidad tienen como principal característica que los efectos que produce la sentencia emitida por el Pleno de la scjn al resolver sobre la validez de la norma combatida son de aplicación general siempre que la sentencia haya sido aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos de un total de once.

** Datos registrados hasta junio de 2005.

*** Datos registrados hasta mayo de 2005.

**** Datos registrados hasta marzo de 2005.

Sin embargo, fue a partir de 1997 cuando el presidente Ernesto Zedillo se enfrentó por primera vez a un escenario en el cual dos de las principales instancias con poder de veto no lo favorecían. El

régimen presidencialista con partido hegemónico empezaba a desmantelarse: el partido del presidente perdió ese año la mayoría en una de las cámaras legislativas así como en la mayor parte de los congresos locales (véase cuadro 1). Esta nueva composición política tuvo repercusiones en la segunda mitad del mandato zedillista: por un lado, la probabilidad de sancionar reformas, sobre todo constitucionales, se redujo considerablemente, al grado de que en ese periodo el jefe del Ejecutivo logró únicamente la aprobación de 25 reformas de este tipo —menos de la mitad de las ratificadas en el trienio pasado. Asimismo, el número de iniciativas presentadas también se redujo y la tasa de aprobación de las propuestas presidenciales disminuyó en 10%. Por otro lado, la aceptación de tales reformas se dio en un contexto de negociación entre los partidos, sobre todo con el PAN como segunda fuerza política del país, la cual hasta 1999 gobernaba a 30% de la población.

Con el advenimiento de la alternancia y con ella de la pérdida del monopolio del poder político por un solo partido se producirían cambios importantes en el proceso de toma de decisiones. Por un lado, la carencia de una mayoría congresional por parte del partido del presidente redujo su capacidad para influir en la agenda legislativa y, por el otro, la debilidad presidencial motivó la presencia de otros actores en la toma de decisiones; de ahí que la formulación de políticas pasó de ser una tarea concentrada en la figura del presidente a una actividad colegiada, representada por las coaliciones partidistas.

En la administración de Vicente Fox se observa la activación de todos los puntos de veto, puesto que como se ha dicho, este ha sido el caso en que el partido del presidente ha obtenido los menores niveles de representación tanto en las cámaras federales como en los congresos locales. Esta situación redujo considerablemente la capacidad legislativa del presidente, al grado de que durante sus primeros tres años de gobierno sólo consiguió reformar ocho artículos de la Constitución y el apoyo únicamente para 80% de sus iniciativas propuestas al Congreso de la Unión (véase cuadro 2).

Pese a que la tasa de aprobación de las propuestas presidenciales continuó siendo alta, la composición plural de la mayoría de las instancias de veto ha tenido efectos significativos en la formulación de políticas públicas por parte del Ejecutivo. Según los datos disponibles, Ernesto Zedillo fue el mandatario más prolífico en la modificación de artículos constitucionales, aunque no de los más controvertidos, porque si bien es cierto que en su sexenio se inauguró la facultad

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para revisar la constitucionalidad de las leyes, también lo es que el número de controversias promovidas fue relativamente bajo, sobre todo en comparación con las emprendidas en el periodo todavía inconcluso de Vicente Fox quien, a diferencia de sus antecesores, sólo logró impulsar con éxito un número realmente reducido de reformas constitucionales. Lo mismo sucede cuando se trata de cuantificar las iniciativas originadas en el Poder Ejecutivo. Así, por ejemplo, del total de iniciativas de ley presentadas a las cámaras en la administración foxista poco más del 80% tuvieron un origen distinto al presidencial; es decir, puede afirmarse que la producción legislativa de los representantes populares se incrementa en la medida en que el Ejecutivo disponga de un menor control sobre el Congreso o, en otras palabras, cuando la composición de las cámaras no favorece al partido del presidente.

La reducción de las propuestas legislativas por parte del Ejecutivo y las controversias generadas alrededor de éstas no son un fenómeno exclusivo de este sexenio; según los datos disponibles, esta circunstancia se ha venido presentando en los últimos 17 años, pues entre 1988 y 2000 del total de las iniciativas presentadas a las cámaras un 65% en promedio tuvieron como origen a los grupos parlamentarios y/o sus integrantes. El periodo con mayor predominio legislativo por parte de los asambleístas fue el de 1997-2000, justo cuando el partido del presidente perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados, con 80% de las iniciativas presentadas, mientras que la legislatura con la menor proporción de propuestas por parte de los representantes populares fue la de 1994-1997, con únicamente 50% del total de las enmiendas impulsadas, años en los que el partido del presidente todavía detentaba las mayorías camarales, con 60% y 74% de los escaños en las cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente (Valencia, 1998).

Para Benito Nacif (2002) el aumento en la proporción de la producción legislativa por parte de los grupos parlamentarios y la disminución de esa función por parte del Poder Ejecutivo se explica porque todos los actores adecuaron su comportamiento a las expectativas generadas por el nuevo equilibrio de poderes. Los partidos de oposición estimaron un incremento en la probabilidad de que sus iniciativas fueran dictaminadas positivamente en comisiones y aprobadas en el Pleno, sobre todo cuando las mismas se hubiesen integrado pluralmente. En contrapartida, el Ejecutivo anticipó la disminución

de su tasa de aprobación; de ahí que la actuación del presidente se tornara cautelosa, al presentar sólo aquellas iniciativas que sabía que el Congreso aprobaría y que ya había previamente valorado y concertado.

Como puede observarse en el cuadro 2, los diferentes jefes del Ejecutivo no sólo disminuyeron su producción legislativa cuando no les favorecía la mayoría, sino que desde 1997 el presidente ya no cuenta con la influencia de antaño para intervenir en el contenido de la legislación, como la tuvo cuando gobernaba con mayorías ampliadas. Esta circunstancia tuvo como consecuencia la disminución de la participación del presidente en la presentación de leyes, de tal manera que hoy día podemos afirmar que la formulación de políticas es una tarea compartida, sobre todo con el Poder Legislativo. Es decir, los actores con poder de veto se han diversificado entre los grupos parlamentarios y son ellos los que en la actualidad mantienen el control de la agenda legislativa.

Ciertamente, los datos muestran un cambio sustancial en el equilibrio de poderes. El presidente dejó de ser al mismo tiempo jefe de Estado y jefe del Legislativo. De hecho, la contribución de los grupos parlamentarios a la producción legislativa empieza a ser “cuantitativamente más importante que la del presidente y su partido” (Nacif, 2002). Ello nos indica que la tasa de aprobación tenía mucho que ver con el número de partidos que respaldaban las propuestas en uno u otro sentido. En otras palabras, las coaliciones jugaron un papel preponderante en la formación de acuerdos.

EQUILIBRIO DE PODERES Y FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

La toma de decisiones en un escenario con múltiples actores con poder de veto da como resultado una serie de concesiones entre los distintos niveles de gobierno (poderes Legislativo y Ejecutivo, congresos locales) y los actores políticos (partidos políticos, grupos parlamentarios e, incluso, legisladores individuales). La capacidad para aceptar o vetar propuestas –en este caso iniciativas– es una habilidad adquirida que incrementa o disminuye el desempeño de la actividad legislativa

Para empezar, al incrementarse el número de actores e instancias con poder de veto, los partidos de oposición, incluso los más pequeños, detentaron dicho poder; la Cámara baja y algunos congresos

locales encontraron más posibilidades de negociación de sus propuestas y el proceso legislativo se tornó más lento y caótico. De esta manera, las características de las iniciativas cobraron importancia en la medida en que se produjo un cambio en el escenario en el que las propuestas eran votadas, pues los actores adoptaron diversos comportamientos de acuerdo con el origen, tema, tipo de iniciativa y hasta el tipo de votación a la que eran sometidas.

En este sentido, puede afirmarse que las condiciones institucionales cobraron importancia, sobre todo la referida a la mecánica legal del proceso legislativo, a partir de que el diseño legal del procedimiento de toma de decisiones favorece a las mayorías,¹³ en contraste con el sistema multipartidista, bicameral y federal que caracteriza al sistema político mexicano, en el cual el Poder Ejecutivo, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Suprema Corte de Justicia, los congresos locales, los partidos representados en las cámaras, y hasta los legisladores individuales, constituyen instancias y actores con capacidad para bloquear, rechazar o modificar cualquier reforma o política propuesta por el Ejecutivo; de ahí que el presidente en México sea un actor con limitaciones formales que, al carecer de mayorías

¹³ La elaboración y presentación de leyes y decretos puede iniciarse indistintamente en cualquiera de las dos cámaras. La Cámara de origen es el órgano legislativo que inicia el proceso y la Cámara revisora recibe la propuesta que ya ha sido aprobada por aquélla. Todos los decretos e iniciativas de ley se remiten al presidente de la Mesa Directiva, quien a su vez los turna a las comisiones dictaminadoras que correspondan de acuerdo con su materia. Una vez en éstas, sus presidentes se encargan de realizar el dictamen de las propuestas, el cual le será notificado al presidente de la Mesa Directiva, quien a su vez es el encargado de programar la inclusión del texto en el orden del día.

Los dictámenes se someten a dos lecturas, la primera de las cuales se realiza el día en que se da a conocer a los miembros de la Cámara el proyecto de ley, mientras que la segunda se hace cuando se discute y vota. Todo proyecto de ley o decreto se discute y vota primero en lo general y después en lo particular, o por cada uno de sus artículos. Si el proyecto es aprobado en la Cámara de origen pasa a ser discutido en la otra Cámara, que se convierte en revisora, excepto cuando se trata de alguna facultad exclusiva.

La Cámara revisora recibe la minuta del dictamen con el proyecto de ley o de decreto y lleva a cabo el mismo procedimiento que en la Cámara de origen. Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara revisora volverá a la de origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si las adiciones o reformas propuestas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los legisladores presentes en la Cámara de origen, entonces el proyecto pasa al Ejecutivo.

Al recibir el decreto aprobado por el Congreso, el presidente de la República cuenta con dos opciones: a) hacer observaciones al decreto aprobado y después remitirlo a la Cámara de origen para su estudio dentro de los diez días hábiles siguientes, a no ser que después de ese lapso se hayan suspendido las sesiones del Congreso, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día en que éste se reúna, o b) promulgarlo mediante su publicación en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*.

parlamentarias, difícilmente puede considerarse un gobierno reformista, ya que para llevar a cabo cualquier modificación a una ley se requiere de altos índices de “[...] unidad partidaria y de fuertes incentivos para que los legisladores se apeguen a la línea del partido. Así, el Congreso opera a través de bloques cohesionados de legisladores que funcionan mediante la aportación de porciones de votos para aprobar una ley” (Nacif, 2002: 10).

Una de las instancias que cobraron importancia a partir de su propia integración plural fue la Cámara de Diputados, la cual pasó a ocupar uno de los lugares primordiales dentro del equilibrio de poderes y, por ende, se colocó en el centro del debate político a partir del hecho de que ha representado un obstáculo para los gobiernos reformistas en los últimos años. La Cámara de Diputados se activó como punto de veto y las tres principales fuerzas políticas que la integran (PAN, PRI y PRD) se han convertido en poderosos actores que han cuestionado y modificado algunas propuestas presidenciales hasta el grado de influir en la formulación de sus políticas.

Pocos son los congresos en el mundo que participan activamente en asuntos económicos y presupuestarios. Los congresos estadounidense y chileno son dos de las muy pocas asambleas que se encargan de formular el programa presupuestal a fin de controlar los recursos. En México esta actividad solía ser privativa del jefe del Ejecutivo, al grado de que ni siquiera la compartía con los miembros de su partido. Hoy día casi cualquier asunto, y sobre todo los económicos y presupuestales, son funciones que el presidente debe compartir con los representantes populares. Una prueba contundente de ello lo es la disminución en el número de iniciativas del Ejecutivo y el aumento de las que presentan los integrantes de la Cámara baja. De acuerdo con la información registrada en la base de datos elaborada para este artículo, en la LVII Legislatura 23% de las iniciativas votadas en el Pleno tuvo como origen el Poder Ejecutivo, en tanto que 75% fue promovido por los miembros del Congreso de la Unión. Por su parte, en la LVIII Legislatura 34% de las propuestas votadas provinó del Ejecutivo mientras que los legisladores impulsaron el 64%. Finalmente, en la LIX Legislatura (con datos hasta marzo de 2005), 16% de las reformas lo propuso el presidente de la República, en tanto que las producidas por los asambleístas representaron 82% del total. Como puede observarse, la formulación de políticas públicas ha sido, en los últimos años, una tarea colegiada en la cual la negociación logra equili-

brar el poder de las fuerzas participantes, incluido el Poder Ejecutivo (véase cuadro 3).

CUADRO 3
PORCENTAJE DE INICIATIVAS DISCUTIDAS POR ORIGEN
EN LAS ÚLTIMAS TRES LEGISLATURAS

Origen	LVII Leg. %	LVIII Leg. %	LIX Leg. %
Ejecutivo	2 23.28	65 34.60	25 15.80
C. Diputados	65 56.03	99 52.70	90 57.00
C. Senadores	22 18.97	22 11.70	40 25.30
C. De la Unión	0 0	1 0.53	2 1.27
Congresos locales	2 1.72	1 0.53	1 0.63
Total	116 100	188 100	158 100

Este incremento en la producción legislativa por parte de los grupos parlamentarios se explica porque todos los actores adecuaron su comportamiento a las expectativas ajustadas por el nuevo equilibrio. Los partidos estimaron un aumento en la probabilidad de que sus iniciativas fueran aprobadas en comisiones y votadas en el Pleno. En cambio, el Ejecutivo se anticipó al posible rechazo y presentó sólo aquellas iniciativas previamente valoradas o concertadas con el Congreso (Nacif, 2002). De ahí que pese a que disminuyó su dotación, las iniciativas presentadas mantuvieron altas tasas de cohesión, aunque no necesariamente de aprobación.

Es interesante destacar que aún cuando la producción legislativa del jefe del Ejecutivo disminuyó considerablemente, las propuestas que en su mayoría provenían de los legisladores fueron consensuadas al grado de que en los tres periodos estudiados la mayoría obtuvieron votaciones favorables. De hecho, como puede apreciarse en el cuadro 4, cuando la Cámara de Diputados se encontraba más fraccionada (durante la LVIII Legislatura) o cuando el partido del presidente perdió la primera minoría al quedar ésta en manos del PRI (en la LIX Legislatura), la cohesión de los tres principales partidos fue mayor —ya que se favoreció a entre 80 y 90% de las propuestas— en

comparación con la legislatura anterior. En este sentido, la coalición PRI-PAN ha sido evidente, no obstante que el PRD cooperó en 65% de los casos.

La habilidad de negociación y acuerdo entre los actores con poder de veto redujo la posibilidad de indecisión y aumentó la probabilidad de aprobación de aquellas decisiones previamente consensuadas, sobre todo las del Ejecutivo y las originadas en la Cámara de Diputados. Por ejemplo, en la segunda mitad del mandato de Ernesto Zedillo los partidos favorecieron con su voto entre 60 y 75% de sus iniciativas, mientras que las propuestas aprobadas a los miembros de la Cámara baja oscilaron entre 70% y 90%, según aumentaba el número de integrantes de los partidos. Vicente Fox logró el apoyo para 80% de sus propuestas en su primer periodo, cuando el consenso en torno a su figura era mayor, y para 65% en lo que va de su segundo trienio. En cambio, las propuestas de los legisladores mantuvieron en ambos periodos altas tasas de aprobación, en el rango de 80 a 90%.

Fue así como el proceso legislativo se convirtió en una negociación que, por un lado, dificultó el tránsito de las iniciativas de manera rápida y sin cambios y, por el otro, impidió la discusión de las reformas consideradas como estratégicas para el desarrollo del país. Los paquetes legislativos aprobados fueron, en general, condicionados por los participantes de la coalición, de tal forma que los más controvertidos tuvieron que ser sometidos a una segunda votación, artículo por artículo, razón por la cual se trató de un proceso que generó múltiples enmiendas al proyecto inicial y que muchos de los miembros de las fracciones partidistas no estaban dispuestos a apoyar sino eran incluidas sus propias propuestas de enmienda. No obstante que el apoyo de los grupos parlamentarios a las iniciativas del presidente votadas en el Pleno fue en algunos casos amplio aunque condicionado, este comportamiento no se hizo extensivo a todas las reformas propuestas por Vicente Fox, sobre todo a las denominadas “reformas estructurales”, que cubrían tres temas básicos: la disciplina fiscal (reforma financiera); el asunto laboral (que incluye la discusión sobre pensiones, capacitación, competitividad y productividad), y la reforma energética (que modificaría los procesos regulatorios de la Comisión Federal de Electricidad, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes).

Los grupos parlamentarios mantuvieron un apoyo equilibrado entre aquellas propuestas provenientes del Ejecutivo y las del Poder

CUADRO 4
SENTIDO DEL VOTO DE LOS TRES PRINCIPALES PARTIDOS SEGÚN LEGISLATURA

Partido	IVIIII Legislatura			IVIII Legislatura			LIX Legislatura					
	Contra	%	Otros	%	Favor	%	Contra	%	Otros	%	Favor	%
PAN	20	9.1	5	2.3	195	88.6	22	7.4	1	0.3	273	92.2
PRI	41	18.6	0	0.0	179	81.4	12	4.1	4	1.4	280	94.6
PRD	59	26.8	18	8.2	143	65.0	30	10.1	7	2.4	259	87.5
PP*	79	14.1	137	24.5	344	61.4	145	8.3	313	17.8	1.299	73.9

*PP: Partidos pequeños: Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Convergencia por la Democracia, Partido de Acción Social, Partido de la Sociedad Nacionalista y diputados independientes.
FUENTE: elaboración propia.

Legislativo, esto es, la colaboración no supuso el apoyo unilateral al presidente, sino que la cooperación y el acuerdo entre partidos fueron más importantes que la vinculación con el Ejecutivo. En efecto, se puede apreciar que de entre las iniciativas votadas en contra según su origen, el rechazo a las presidenciales osciló entre 11 y 33% en los tres periodos, porcentajes que incluyen la oposición del propio partido del presidente, el cual votó en contra de ellas en entre 19 y 29% de los casos. Este comportamiento quizás haya obedecido al hecho de que más de 60% de las reformas introducidas por el Poder Ejecutivo fueron discutidas en lo particular, es decir, a que la condición de los partidos de oposición para aprobar iniciativas presidenciales fue la modificación de la propuesta original, sobre todo en relación con el presupuesto. Fue tal la cantidad de enmiendas que se pretendía introducir a los proyectos de ley del Ejecutivo que el PRI en su momento, y el PAN recientemente, tuvieron que rechazar una gran cantidad de las mismas (véase cuadro 5).

Las iniciativas originadas en la Cámara de Diputados fueron mejor recibidas que las del Ejecutivo: en promedio 85% contaron con el apoyo de la mayoría, en tanto que la proporción de rechazo fue de apenas 15%. Llama la atención que durante el gobierno de Vicente Fox se observa un incremento significativo en el número de iniciativas apoyadas por los grupos parlamentarios originadas en su propio seno, lo cual muestra un cambio en el papel del Legislativo en la formulación de políticas públicas. Para empezar, el partido del presidente dejó de ser un organismo sancionador de leyes formuladas por el titular del Ejecutivo para convertirse él mismo en procreador de proyectos de legislación; en segundo lugar, el partido en el gobierno, al carecer de mayoría simple se convirtió en conciliador de las propuestas gubernamentales y de las suyas propias, pues la aprobación de cualquier iniciativa requería de la formación de coaliciones, las cuales fueron posibles gracias a la cooperación con todos los partidos, pero sobre todo con los más afines.

Es decir, no obstante el rechazo que sufrieron algunas de las propuestas presidenciales, el Ejecutivo tuvo mayor poder de convocatoria y capacidad de lograr consensos que la propia Cámara. A pesar de la pluralidad existente, la figura del presidente fue lo suficientemente fuerte como para promover una mayor cooperación entre los miembros de las fracciones parlamentarias. Las coaliciones formadas en torno a las propuestas generadas en el Congreso no fueron lo bastante

CUADRO 5
PORCENTAJE DE INICIATIVAS DISCUTIDAS POR ORIGEN Y TIPO DE VOTACIÓN

Origen	IVII Legislatura			IVIII Legislatura			IX Legislatura					
	Gral.	%	Part.	Gral.	%	Part.	Gral.	%	Part.			
Ejecutivo	27	23.38	45	45.5	65	34.6	49	45.40	25	15.8	84	66.1
Cámara Diputados	65	56.03	37	37.4	99	52.7	47	43.50	90	57.0	27	21.3
Cámara Senadores	22	18.97	17	17.2	22	11.7	5	4.630	40	25.3	16	12.6
Congreso de la Unión	0	0	0	1.0	0.53	7	6.48	2	1.27	0	0	0
Congresos locales	2	1.72	0	0	1	0.53	0	0	1	0.63	0	0
Totales	116	100	99	100	188	100	108	100	158	100	127	100

amplias y homogéneas como para mantener el apoyo del conjunto de legisladores individuales. Así, aun cuando los diputados se presentaban como los agentes de las estrategias partidistas, ampliaban o reducían su apoyo en función de la capacidad de los actores para implantar sus propias agendas políticas. El presidente todavía controlaba la agenda nacional, mientras que las cámaras tenían dificultades para formular políticas que no cayeran en el clientelismo. De ahí el incremento en el rechazo de las propuestas originadas en estas instancias.

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

Cabe resaltar que las iniciativas registradas en el periodo de estudio tuvieron modificaciones casi en su totalidad. En el cuadro 6 puede observarse cómo los datos reportan que los paquetes legislativos votados (en lo general) en su mayoría sufrieron modificaciones al ser votados en lo particular (artículo por artículo), es decir, los artículos individuales de los paquetes legislativos referidos fueron sometidos a una segunda votación hasta en 45% de los casos.¹⁴ Esto significa que, ante el incremento de actores con poder de veto, las propuestas de reforma fueron constantemente condicionadas a sufrir modificaciones al votarlas en lo particular, ya que los miembros de las fracciones no estuvieron dispuestos a apoyarlas de otra forma, sobre todo a las emanadas del Ejecutivo. Entre 45 y 65% de las votaciones registradas se refieren a modificaciones de iniciativas provenientes de ese poder, en tanto que sólo se modificaron entre 20 y 40% de las originadas en los grupos parlamentarios a lo largo del periodo estudiado (véase cuadro 5). Por ejemplo, el proyecto conocido como “miscelánea penal” sufrió nueve modificaciones a sus artículos; la Ley Orgánica del Congreso fue modificada en veinte ocasiones, y los paquetes presupuestales de 1999 y 2000 tuvieron cambios en 53 de sus artículos.

¹⁴ Se debe recordar que después de votar una iniciativa en lo general, si el Pleno lo considera necesario se reservan algunos artículos del proyecto para ser discutidos y votados en lo particular. Esta última discusión se limita a abrir un turno de oradores, cuatro en pro y cuatro en contra, para después votar los artículos. En caso de que alguno fuera rechazado se regresa a la comisión competente para su reelaboración (Rosell, 2000).

CUADRO 6
PORCENTAJE DE INICIATIVAS DISCUTIDAS POR TIPO DE VOTACIÓN

Tipo de votación	LVII Leg.	%	LVIII Leg.	%	LIX Leg.	%
En lo general	121	55.0	188	63.51	158	55.44
En lo particular	99	45.0	108	36.49	127	44.56
Total	220	100	296	100	285	100

Fue así como el proceso legislativo se convirtió en una negociación que dificultó el tránsito de las iniciativas de ley de manera rápida y sin cambios. Los paquetes legislativos aprobados en lo general fueron condicionados por los participantes de la coalición respectiva, de tal forma que los más controvertidos tuvieron que someterse a una segunda votación, artículo por artículo, razón por la cual el procedimiento se convirtió en un proceso que generó múltiples enmiendas al proyecto inicial y que muchos de los miembros de las fracciones no estaban dispuestos a apoyar a menos que también se incluyeran sus propuestas particulares.

Los grupos parlamentarios favorecieron en general los paquetes legislativos, mientras que las alteraciones que dichos paquetes sufrieron encontraron mayor oposición. De acuerdo con los datos disponibles, los tres principales partidos apoyaron más de 90% de los paquetes legislativos en las tres legislaturas; sin embargo, cuando las propuestas se discutían y votaban en lo particular, produciéndose modificaciones, los grupos parlamentarios fueron más renuentes a apoyarlas. Se debe tomar en cuenta que las controversias entre grupos parlamentarios se manifiestan precisamente en este tipo de votación, porque las enmiendas a las que se somete a las iniciativas en las discusiones en lo particular suelen romper los acuerdos iniciales, de tal manera que al final se vota por una propuesta diferente a la consensuada en un principio, lo que causa el incremento de los votos en contra y de las abstenciones. Por ejemplo, en la LIX Legislatura el porcentaje de rechazos se incrementó considerablemente, sobre todo en las votaciones en lo particular. El Partido Acción Nacional se opuso a 35% de las modificaciones solicitadas a los paquetes legislativos, el PRI hizo lo propio en 24% de las votaciones, mientras que el PRD estuvo en contra de 29% de los cambios, lo que significa que el acuerdo que en la mayoría

de los casos habían logrado conseguir en un inicio, en las votaciones generales, se redujo en las particulares, al tiempo que también disminuyó la disciplina entre los miembros de los partidos.

Resalta que, en conjunto, las votaciones en lo particular dividieron a los miembros de las fracciones a su interior; es decir, las enmiendas introducidas a los paquetes legislativos erosionaron la unidad de los grupos parlamentarios y rompieron los acuerdos previamente suscritos entre las fracciones. En suma, el compromiso de los legisladores con sus partidos cuando se vota en lo particular disminuye aún más que cuando se vota en lo general. Una posible explicación consiste en que la línea del partido está orientada a la aprobación o rechazo del proyecto, pero ésta deja de darse cuando se trata de pronunciarse a favor o en contra de algunos de sus artículos.

Otra causa de polémicas en el apoyo a las propuestas de ley está en si se trata de una reforma constitucional o a la legislación secundaria. Esta diferencia resulta importante para la toma de decisiones, ya que la existencia de un partido gobernante que ostentaba la mayoría absoluta y que mantenía una férrea disciplina sobre sus miembros facilitaba la aprobación de leyes constitucionales. A partir de 1997 el proceso se ha dificultado por la llegada de un sistema multipartidista con reglas de mayoría, sobre todo cuando se trata de leyes constitucionales que requieren la conformación de coaliciones amplias en las que los partidos deben adaptarse a una mayor variedad de intereses.

El comportamiento colectivo que encontramos para la aprobación de iniciativas de enmiendas constitucionales y a las leyes secundarias fue muy similar al descrito en el caso de los tipos de votación, esto es, la disposición fue en general más favorable para las reformas a las primeras que para las segundas. Las reformas a artículos constitucionales propiciaron la formación de coaliciones amplias y demandaron mayor disciplina, sobre todo por la exigencia de la mayoría calificada. En cambio, las reformas a leyes secundarias generaron menos coaliciones y dividieron el voto de los miembros de las fracciones.¹⁵

Pese a que en las últimas administraciones la Constitución ha sido uno de los marcos legales más reformados, existe una tradicional

¹⁵ Las LVII y LVIII legislaturas fueron de las más cohesionadas en relación con la aprobación de reformas constitucionales. En ambas los tres principales partidos aprobaron arriba de 80% de las propuestas, en tanto que en la IIX Legislatura, aunque el partido del presidente conservó el apoyo de los legisladores priistas, la colaboración de los perredistas fue difusa, ya que del total de las propuestas constitucionales discutidas en el Pleno menos de la mitad (44%) fueron apoyadas por el PRD, lo cual constituía los primeros indicios de rompimiento en el acuerdo legislativo con el actual gobierno.

reticencia de parte de los miembros del Congreso a promover modificaciones a la misma. Las razones son fundamentalmente dos: 1) la vinculación de la Carta Magna con el espíritu de la Revolución, y 2) la conservación de una ley generada bajo los principios de un sistema mayoritario.

Tal resistencia prevaleció a lo largo del periodo estudiado, no obstante que el acuerdo fue la regla en las reformas constitucionales realizadas; no hay que olvidar que, como ya se mencionó, el periodo se caracterizó por ser uno de los de menor capacidad por parte del Ejecutivo para reformar la Constitución, ya que si bien es cierto que las propuestas que sí se presentaron al Pleno de la Cámara de Diputados tuvieron efectos positivos entre los grupos, también lo es que se trataba de iniciativas previamente acordadas y concertadas por los actores.

Respecto de la legislación secundaria, en su mayoría impulsada por los legisladores (hasta 60%), es posible observar que la oposición de los grupos aumentó sobre todo durante el último trienio de Ernesto Zedillo, así como en la segunda mitad del periodo de Vicente Fox, tendencia que quizá se relacione con el origen de la iniciativa y el tema de la propuesta, porque la mayoría de las enmiendas se discutieron en lo particular, sobre todo aquellas que se referían al presupuesto de egresos y a la ley de ingresos, ambas leyes secundarias que son atribuciones exclusivas del Ejecutivo.¹⁶ Este tipo de proyectos sufrieron múltiples cambios, tantos que el partido del presidente en turno no estuvo dispuesto a apoyarlos. El cuadro 7¹⁷ es ilustrativo acerca del tipo

¹⁶ Pese a que el artículo 74 constitucional otorga a la Cámara de Diputados la facultad de examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos de la federación, para algunos autores esta prerrogativa es ambigua, ya que no se establece específicamente si los legisladores pueden o no modificar el proyecto del Ejecutivo. Para algunos reformar la propuesta presidencial significaría presentar un presupuesto alterno, y como es facultad exclusiva del Ejecutivo presentar el presupuesto anual esta práctica resultaría anticonstitucional. Es por ello que al Poder Legislativo sólo correspondería aprobar o no la iniciativa y, en caso negativo, esperar la presentación de una nueva propuesta, lo que significaría un nuevo problema. El plazo para aprobar el proyecto presidencial vence el 31 de diciembre y no se prevé la posibilidad de una salida, salvo en el rubro de retribuciones de los empleos públicos para el cual se puede ejercer el presupuesto del año anterior (Rossell, 2000). Claramente se observa que la ley es producto del acuerdo unánime entre el partido gobernante y el presidente, no obstante que la postura se torna ambigua en situación de pluralidad. Pese al conflicto generado por el sistema de pluralidad con reglas de mayoría, el Ejecutivo goza de facultades exclusivas en el área presupuestal: por ejemplo, el presidente tiene derecho al ejercicio de partidas secretas que puede utilizar de manera ilimitada en programas sociales o en subsidios.

¹⁷ La distribución de las votaciones por temas se dividió en ocho grandes apartados. El primero es de contenido económico-financiero y agrupa todas las propuestas de reformas a las instituciones de crédito y los sectores productivos. El segundo conjunto contiene las leyes de

de iniciativas que sufrieron más modificaciones; destacan las de tipo fiscal y las políticas en la segunda parte del sexenio zedillista, mientras que las propuestas más enmendadas durante el periodo de Vicente Fox —hasta el momento de escribir el presente artículo— fueron las de tipo fiscal y las de índole presupuestal. En el primer caso, el partido del presidente (PRI) rechazó las propuestas más enmendadas como las presupuestales, es decir, no aceptó las correcciones propuestas por la oposición. En cambio, los dos principales partidos de oposición de ese momento (PAN y PRD) rechazaron el paquete fiscal formulado por el jefe del Ejecutivo. Para el siguiente sexenio, el partido del presidente (ahora el PAN) hizo lo propio: apoyó la propuesta presupuestal del Ejecutivo y rechazó las rectificaciones, mientras que la oposición, formada por el PRI y el PRD, se opuso a la iniciativa fiscal del Ejecutivo, conductas normales si se considera que los partidos actuaron en ambos casos de acuerdo con sus expectativas electorales, sobre todo porque estaban conscientes de que apoyar más impuestos no es atractivo para los potenciales electores.

Es interesante hacer notar que la producción legislativa del Ejecutivo no sólo disminuyó cuantitativamente, sino que cualitativamente se limitó a presentar propuestas sobre atribuciones exclusivas de su ámbito. Tales son los casos del presupuesto y de algunas de tipo económico. Posiblemente su capacidad reglamentaria ya no se refleje en el número de iniciativas legislativas, sino en el de decretos promovidos. Desafortunadamente carecemos de datos para constatar tal aseveración.

La dirección del voto partidista en relación con las temáticas abordadas por los proyectos de reforma de ley revelan que el contenido de las iniciativas fue una variable importante para que los partidos los favorecieran o no. Las materias más controvertidas —en las que se observa

ingresos y el ejercicio fiscal, así como el presupuesto de egresos. En el ámbito político se concentran las propuestas que reforman diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y las modificaciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En lo social se incluyen todas aquellas votaciones que modifican códigos relacionados con los diferentes grupos sociales y los servicios públicos. En materia de justicia se incluyen diversas modificaciones a los códigos penales a nivel federal y del D. F. Lo mismo puede decirse del tema de la seguridad pública. El rubro denominado “Ecología” agrupa las propuestas relacionadas con el medio ambiente. Los temas ideológicos se incluyen en las iniciativas que tocan asuntos morales o de valores, como la eutanasia o el aborto, aunque este tipo de discusión sólo comenzó hasta la LXI Legislatura. Nunca antes se habían tocado estos temas. Finalmente, la categoría “Otros” congrega las reformas en el ámbito de la administración pública y en materia de ciencia y tecnología.

CUADRO 7
PORCENTAJE DE INICIATIVAS DISCUTIDAS POR TEMA Y TIPO DE VOTACIÓN

Tema	LVII Legislatura			LVIII Legislatura			LIX Legislatura			
	Gral.*	%	Part.**	Gral.	%	Part.	Gral.	%	Part.	
Economía y finanzas públicas	27	22.3	2	34	18.1	13	24	15.2	6	4.7
Fiscal	11	9.1	36	22	11.7	26	19	12.0	27	21.3
Presupuesto	7	5.8	17	8	4.3	19	6	3.8	53	41.7
Política	12	9.9	21	27	14.4	18	21	13.3	8	6.3
Social	33	27.3	1	40	21.3	14	35	22.2	11	8.7
Justicia	16	13.2	20	17	9.0	10	18	11.4	7	5.5
Ecología	6	5.0	1	8	4.3	5	6	3.8	0	0.0
Ideología	0	0.0	0	0	0.0	0	5	3.2	12	9.4
Otros	9	7.4	1	32	17.0	3	24	15.2	3	2.4
Totales	121	100	99	188	100	108	158	100	127	100

* Discutidas en lo general

** Discutidas en lo particular

mayor división en el voto partidista— se encuentran en las áreas del ejercicio fiscal y del presupuesto, así como en las de política y justicia, que en conjunto representan 67.5% del total de las reformas votadas. Del otro lado, los temas más consensuados fueron el económico y el social, que representan 25% de los proyectos escrutados.

Cabe destacar que la cooperación alcanzada se dio en un ambiente de presión y negociación que obligó a las fracciones a tomar decisiones, sobre todo en periodos extraordinarios, que se utilizaron para votar iniciativas controvertidas y algunas de ellas inaplazables, como los ejercicios fiscales, los presupuestos o la reforma a la Ley Orgánica del Congreso.

Para resumir podemos decir que los partidos “grandes” favorecieron con su voto la mayor parte de las iniciativas. Sus estrategias respondieron en primer lugar a sus acciones electorales, por lo que en algunos casos retiraron su apoyo a aquellas iniciativas que suponían costos en ese terreno, como la llamada miscelánea fiscal, los sistemas de pensiones y la privatización de algunas áreas productivas, como la energética. Por el contrario, apoyaron mucho más las reformas de carácter social.

Al profundizar en los tipos de iniciativa María Amparo Casar (2000: 199) encontró que el grado de cohesión interna de cada uno de los partidos disminuye en relación con la materia de que se trate. En el PRI se mantiene en niveles del 99%; en el PAN desciende según se trate de iniciativas de seguridad y económicas (92%) o políticas (87.1%). En el PRD la mayor controversia y su consecuente reducción de la disciplina partidaria se localiza en las áreas política (80%) y de seguridad (85.5%) y menos en las económicas (90%). Los datos de la autora confirman que la unidad de los partidos depende de la materia de la iniciativa votada. Analizar las iniciativas desde esta óptica es importante ya que los partidos suelen hacer sus recomendaciones en torno a la agenda legislativa sostenida por cada uno de ellos, o a la del presidente en el caso del partido en el gobierno, con base en la importancia que revistan los temas respectivos.

CONCLUSIONES

En este artículo se intentó demostrar cómo la descentralización del poder activó puntos de veto que modificaron la fuerza e influencia

de la Presidencia mexicana. En este sentido, por un lado los poderes formales del presidente se han reducido al grado de que su capacidad de influencia para persuadir a los actores políticos se ha visto cuestionada y, por el otro, el equilibrio de poderes produjo riesgos en la toma de decisiones al grado de que la negociación debe ser permanente para evitar la ingobernabilidad y el obstruccionismo de las políticas públicas. La formulación de estas últimas pasó de ser una labor concentrada en la figura del presidente a una tarea colegiada representada por las coaliciones partidistas.

Los grupos parlamentarios mantuvieron un apoyo equilibrado para las propuestas provenientes tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, es decir, la colaboración no supuso el apoyo unilateral al presidente, sino que la cooperación y el acuerdo entre partidos fue más importante. La condición de los partidos de oposición para aprobar las iniciativas presidenciales fue la modificación de las propuestas originales, sobre todo en relación con el presupuesto.

El partido del titular del Ejecutivo dejó de ser un mero organismo sancionador de leyes formuladas por su jefe político para convertirse él mismo en creador de iniciativas. Al carecer de mayoría simple, el partido en el gobierno se convirtió en conciliador de las propuestas gubernamentales y de las suyas propias, pues la aprobación de cualquier iniciativa requería de la formación de coaliciones, las cuales fueron posibles gracias a la cooperación con todos los partidos, pero sobre todo la del partido más afín.

El Poder Ejecutivo tuvo mayor poder de convocatoria y más amplia capacidad de generación de consensos en comparación con las fracciones partidistas de la Cámara baja. La figura del presidente fue lo suficientemente fuerte como para promover una mayor cooperación entre los miembros de esa cámara. En este sentido, las coaliciones formadas en torno a las propuestas generadas en el propio Congreso no fueron lo suficientemente amplias y homogéneas como para mantener el apoyo del conjunto de los legisladores individuales. Así, aun y cuando los diputados se presentan como los agentes de estrategias partidistas, lo cierto es que amplían o reducen su apoyo en función de la capacidad de los actores para implantar sus propias agendas políticas.

El consenso alcanzado por los partidos en las votaciones generales se esfumaba en las coaliciones en el momento en que una propuesta sufría modificaciones, al tiempo que la disciplina entre los miembros de los partidos disminuye.

BIBLIOGRAFÍA

- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg
 2000 *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena. México D. F.
- Casar, María Amparo
 2000 “Coaliciones y cohesión partidista en un Congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, *Política y gobierno*, vol. vii, núm. 1, segundo semestre, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México D. F.
 1998 *Executive-Legislative Relations: the Case of Mexico*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, col. “Documentos de trabajo”, núm. 84, México D. F.
- Heller, William B. y Jeffrey A. Weldon
 2001 “Legislative Rules and Voting Stability in the Mexican Chamber of Deputies”, conferencia preparada para el coloquio inaugural de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, A. C., 3 de octubre, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México D. F.
- Mainwaring, Scott P.
 1999 *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*, Stanford University Press, Stanford.
- Nacif, Benito
 2002 *El Congreso propone y el presidente dispone: las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en México*, en col. “Documentos de trabajo”, núm. 145, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México D. F.
 2001 “Dealing with the Difficult Combination: Policy Making under Divided Government in Mexico”, informe sobre estancia de investigación, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Indiana.
 2000 *El Congreso mexicano en transición: cambios y continuidades*, en col. “Documentos de trabajo”, núm. 101, Centro de Investigación y Docencia Económicas. México D. F.
- Prats i Catalá, Joan
 2001 “El Legislativo al servicio de la consolidación democrática: eficacia económica y equidad social”, en Fernando Carrillo Flórez (ed.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desa-*

rrollo en América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo. México D. F.

Rossell, Mauricio

2000 *Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México D. F.

Shugart, Matthew S.

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

Sistema Integral de Información y Documentación (SIID)

2000 *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917-2000*, Cámara de Diputados, México D. F.

Thurber, James, compilador

1995 *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso*, Heliasta, Argentina.

Ugalde, Luis Carlos

2004 “Los gobiernos reformistas y los puntos de veto en México. Una reflexión desde la ciencia política”, mimeo.

Valencia Escamilla, Laura

2004a “Las estrategias legislativas del Partido Acción Nacional en el proceso de reinstitucionalización del Poder Legislativo mexicano”, *Cuestiones constitucionales*, núm. 10, enero-junio, pp. 245-287, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F.

2004b “La relación Ejecutivo-Legislativo en la aprobación de la agenda legislativa nacional”, en Romero Martínez, Torre Medina, Muñoz y Espinola (coords.), *Quehacer científico. Un panorama actual en la UAM-Xochimilco*, tomo 1, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco. México D. F.

1998 “La construcción de credibilidad en el Poder Legislativo”, en Héctor Zamitiz (comp.), *Credibilidad, instituciones y vida pública*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Dirección General de Apoyo al Personal Académico, Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F.

Weldon, Jeffrey A.

2002 “The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico”, en Morgenstern y Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.

1999 “Executive-Legislative Relations in Mexico in the 1990s”, en Devin J. Middlebrook (ed.), *Dilemmas of Change in Mexican Politics*, San Diego, California.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Gaceta Legislativa en línea

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/votaciones/>