

Equilibrio de poderes, cooperación y la conformación de gobiernos de coalición en México

*Laura Valencia Escamilla*¹

El documento demuestra cómo los gobiernos divididos en México carecen de sistemas de cooperación en términos formales. La presencia de una oposición dominante bloquea los sistemas de cooperación entre fuerzas políticas, debilitando al partido en el gobierno, al tiempo que la cooperación entre partidos no se da bajo la coincidencia programática con el gobierno, sino bajo condicionantes de beneficio electoral. Bajo el enfoque de la formación de coaliciones, el trabajo presenta una serie de resultados estadísticos a partir de la idea de que la cooperación no es posible si existe desequilibrio entre las fuerzas partidistas que integran el Congreso. Para ello se hizo uso de diversos índices que arrojan resultados sobre la fragmentación en la composición del congreso, el peso del partido del gobierno, así como el peso de la oposición en términos de dominio. Posteriormente, con estos datos se analiza el resultado del éxito legislativo de los actores políticos en función de la producción y aprobación de iniciativas de ley; para finalmente identificar la cooperación de esa aprobación en función de la formación de posibles coaliciones legislativas.

Palabras clave: gobierno dividido, coaliciones legislativas, poder legislativo, partidos políticos, partido predominante, producción legislativa, relación entre poderes.

Balance of power, cooperation and the formation of coalition governments in Mexico

The paper shows how divided governments in Mexico lack of cooperation systems in formal terms. The presence of a dominant opposition

¹ Laura Valencia Escamilla, Universidad Autónoma Metropolitana, México, lvalesc@correo.uam.xoc.mx, lvael@yahoo.com. Este artículo forma parte del proyecto apoyado por la UAM, *La relación ejecutivo-legislativo en la elaboración de políticas públicas. Marco jurídico y criterios de evaluación.*

blocks cooperation systems between political forces and weak the party in government, while cooperation between parties is not given under the programmatic agreement with the government, but under conditions of electoral benefit. Under the approach of coalition formation, the paper presents a series of statistical results from the idea that cooperation is not possible if there is an imbalance between the forces that compose the Congress, to prove this it uses various index of fragmentation in the composition of Congress, the weight of the ruling party and the opposition weight in terms of dominance. Subsequently these data were analyzed with the results of legislative success of political actors in terms of production and approval of bills, to later identify the cooperation of such approvals in terms of the possible formation of legislative coalitions.

Keywords: divided government, legislative coalitions, legislative, political parties, ruling party, legislative production, relationship between powers.

Introducción

Desde hace más de una década el sistema político mexicano ha dejado de ser un sistema de gobierno unificado para convertirse en un sistema de gobierno dividido en donde el partido del presidente en turno, desde 1997, carece del control de la mayoría calificada en una o en ambas cámaras del congreso. Este fenómeno se ha venido repitiendo hasta nuestros días ocasionado una serie de experiencias que han mostrado cómo el sistema político mexicano de naturaleza multipartidista, mixto, sin reelección, con un congreso bicameral simétrico y gobierno dividido, ha transformado el presidencialismo omnipotente en un presidencialismo acotado, con dispersión de poder, sin una mayoría que respalde las propuestas de políticas públicas del Ejecutivo, y sin instrumentos jurídicos constitucionales suficientes como para generar respuestas inmediatas ante la demanda de la población. De ahí brotan dudas: ¿cuál es el desafío que enfrenta el sistema presidencial mexicano y sus gobiernos divididos? En este contexto, ¿hacia dónde se ha reorientado la relación entre poderes?, y, ¿cuál es el papel de los partidos políticos bajo este nuevo equilibrio de fuerzas?

Para algunos, esta situación ha amenazado la endeble democracia mexicana debido a la “parálisis” gubernamental —producto de las

diferencias generadas entre poderes—, la baja tasa de eficiencia legislativa y, con ello, la incapacidad de los actores para cooperar y consolidar los cambios institucionales del nuevo régimen democrático. Tal situación ha engendrado encono entre los poderes, así como el uso de instrumentos de controversia como son el veto (en desuso desde 1940), la controversia constitucional o las acciones de inconstitucionalidad, como detractores de las reformas institucionales.

Para otros, se trata del tipo de sistema presidencial mayoritario que ha prevalecido en nuestro país desde sus orígenes, y que en combinación con la evolución hacia un sistema de partidos fragmentado—sin peso real—, produjo gobiernos divididos carentes de incentivos de cooperación. De acuerdo con Coppedge (1997) y Mainwaring (1995), los sistemas presidenciales puros fueron hechos para funcionar dentro de una lógica de mayorías afines y oposiciones fuertes que controlan. Por lo que los presidencialismos pluripartidistas se han asociado al conflicto, a la ingobernabilidad e incluso son causantes de crisis institucional. Pero para evitar esta contingencia algunos países latinoamericanos se han sometido a procesos de reforma de sus sistemas presidenciales y han optado por reglas electorales que a la vez permiten el pluralismo, limitan la fragmentación del sistema de partidos o admiten la introducción de reglas que dan mayor poder a los presidentes por encima del Congreso, en combinación con sistemas de coalición al estilo parlamentario.

En México, la lógica mayoritaria de nuestro sistema presidencial ha impactado con la lógica multipartidista del sistema electoral actual y ha provocado diversos resultados que ocasionan conflicto, fricciones e incluso nuevas alianzas que difuminan las líneas divisorias de las ideologías partidistas. No obstante la problemática actual, se puede decir que en México aún no ha sido posible un proceso de reformas al sistema presidencial, lo que ha supuesto una serie de conflictos entre poderes por lo que queda en *impasse* la función del gobierno.

El documento intentará demostrar que los gobiernos divididos en México carecen de sistemas de cooperación en términos formales. La presencia de una oposición dominante bloquea los sistemas de cooperación entre fuerzas políticas debilitando al partido en el gobierno, al tiempo que la cooperación entre partidos no se da bajo la coincidencia

programática con el gobierno, sino bajo condicionantes de beneficio electoral.

Bajo el enfoque de la formación de coaliciones, el trabajo presenta una serie de resultados estadísticos y de cálculo matemático elaborados a partir de la idea de que la cooperación no es posible si existe desequilibrio entre las fuerzas partidistas que integran el Congreso. Para ello se hizo uso de diversos índices que arrojan resultados sobre la fragmentación en la composición del congreso, el peso del partido del gobierno, así como el peso de la oposición en términos de dominio. Posteriormente, con estos datos se analiza el resultado del éxito legislativo de los actores políticos en función de la producción y aprobación de iniciativas de ley; para finalmente identificar la cooperación de esa aprobación en función de la formación de posibles coaliciones legislativas.

La formación de los gobiernos divididos

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

El primer componente de los gobiernos divididos es el partidista, por tanto, su origen es electoral. Depende del número de partidos y del sistema electoral la conformación del gobierno dividido, sobre todo en sistemas presidenciales (Casillas Ortega, 2001). El modelo básico es el norteamericano, con un sistema bipartidista y mayoría relativa; modelo que se caracteriza por tener un presidente que pertenece a un partido y un poder legislativo con mayoría distinta al partido del presidente.

Un segundo modelo es el constituido por los sistemas multipartidistas, cuyo grado de fragmentación da como resultado tres esce-

narios potenciales (ver Cuadro 1): *gobiernos unipartidarios* con una mayoría parlamentaria contraria al partido del presidente, o gobiernos con fuerzas políticas desiguales en tamaño, a favor de una de ellas (en este modelo se incrementa el riesgo de bloqueo y conflicto); 2) *gobiernos minoritarios* donde ningún partido ostenta la mayoría. En este caso particular la negociación de acuerdos parlamentarios es puntual y provisional y supeditada a la proximidad de los partidos en las políticas concretas, y; 3) *gobiernos de coalición* con fuerzas políticas similares en tamaño donde la negociación y el acuerdo es estable, cuya duración depende de la celebración de las siguientes elecciones,² (Reniu Vilamala, 2008: 21-23).

En esta clasificación se toma en cuenta el *nivel de fragmentación* de los sistemas de partidos, así como el *predominio partidista*. Respecto a la fragmentación, la clasificación de Sartori (1999) en sistemas hegemónicos, bipartidistas y multipartidistas (moderados o polarizados), pondera el número efectivo de partidos³ para cada nivel de fragmentación. Por ejemplo, un sistema de partido hegemónico se encuentra entre uno y 1.7, mientras que un sistema multipartidista polarizado se identifica a partir de una ponderación de 4.0, para el caso de los gobiernos divididos. Sin embargo, para el caso de estudio es necesario adicionar a la fragmentación el peso real o predominio partidista de la mayoría que respalda al presidente.

Molinar (1991) contribuye con un índice que revalora en un sistema multipartidista al partido ganador y su peso real respecto a los pequeños partidos, lo que capta mejor el predominio del partido domi-

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

³ La fórmula para medir el número efectivo de partidos es la siguiente: $NEP=1/\sum p_i^2$, donde el índice es igual a la suma de la proporción de escaños p_i que tiene cada partido al cuadrado sobre uno.

Cuadro 1. Formación de gobiernos divididos en sistemas presidenciales

<i>Sistema de partidos</i>	<i>Sistema electoral</i>	<i>Tipo de gobierno dividido</i>	<i>Efecto</i>
Bipartidista	Mayoría relativa (MR)	Unipartidario (mayoría parlamentaria contraria al partido del presidente, o predominio de uno de los partidos)	Incrementa el bloqueo presidencial
Multipartidista polarizado	Sistemas mixtos (MR y representación proporcional)	Gobierno minoritario (ningún partido ostenta la mayoría)	Negociación de acuerdos puntuales y provisionales. Condiciona la cooperación a las temáticas puntuales
Multipartidismo moderado		Gobierno de coalición (fuerzas políticas similares en tamaño)	Negociación de acuerdos estables. Incentiva la cooperación con el presidente.

Fuente: elaboración propia con base en Reniu Vilamala, 2008.

nante que, para el caso de México, no obstante que la hegemonía de uno solo de los partidos ha sido superada —dado el multipartidismo que caracteriza al sistema mexicano—, el peso real de los partidos (de acuerdo con la medida de Molinar) respecto al dominante es menor, por lo que la capacidad negociadora de los mismos se reduce o se incrementa en la medida en la que el partido dominante revela la distribución real de las mayorías en el Congreso. El índice de Molinar (1991) para medir esta mayoría es el siguiente:

$$NP=1+N^2\sum_{i=2}^n p_i^2$$

donde el número de partidos (NP) es igual a 1 más el producto de la multiplicación de N (número efectivo de partidos) al cuadrado por la sumatoria de los porcentajes de votos o escaños al cuadrado a partir del segundo partido más votado. Este método integra la fragmentación y el peso real del partido dominante del que podemos elaborar la siguiente clasificación (Cuadro 2).

Los gobiernos divididos permiten la integración de fuerzas políticas desiguales en tamaño, lo que produce mutipartidismos que incentivan o no la formación de coaliciones. Cuando un sistema multipartidista cuenta con un partido dominante, suficientemente mayoritario, con-

Cuadro 2. Clasificación de la formación o carencia de mayorías en gobiernos divididos

<i>Sistema multipartidista</i>	<i>Formación o carencia de mayorías</i>
Con partido dominante contrario al partido del presidente	Gobierno unipartidario < 1.7 Gobierno bipartidista < 2.4
Sin partido dominante	Gobierno de coalición > 2.5 < 3.9 Gobierno minoritario ≥ 4.0

Fuente: elaboración propia con base en adaptación de Jiménez Badillo (2006), Molinar (1991) y Reniu Vilamala, 2008.

trario al partido del presidente, fomenta el bloqueo de las decisiones gubernamentales al tiempo que controla la agenda legislativa, evitando con ello la formación de coaliciones afines al partido del presidente (unitario o bipartidista).

Cuando un sistema multipartidista carece de un partido dominante y está altamente fragmentado, con más de cuatro partidos, es posible que la similitud del tamaño de las fuerzas sea similar y, por tanto, los acuerdos serán más puntuales y condicionados a temáticas específicas y a concesiones gubernamentales.

Finalmente, cuando un sistema multipartidista está moderadamente fragmentado —cuenta con más de dos y menos de cuatro partidos— es posible el consenso y la cooperación entre poderes.

La formación del gobierno dividido en México

Se puede decir que en México la formación de gobiernos divididos se inaugura a partir de 1997, causado por un sistema electoral multipartidista, mixto y competitivo, donde el Ejecutivo ha pertenecido a un partido y los poderes legislativos⁴ han estado fragmentados entre las distintas fuerzas ganadoras. Sin embargo, es posible que pese al número de partidos, la fragmentación sea limitada dado que las fuerzas opositoras no son similares en tamaño y, por tanto, la capacidad negociadora de la oposición se reduce a un partido dominante y dos partidos opositores con pesos relativos.

Como se observa en el Cuadro 3, los gobiernos divididos en México mantienen una lógica bipartidista y en ocasiones ha sido tripartidista. Dado que el partido del presidente ha ostentado la segunda fuerza política del congreso —con excepción de las legislaturas de 1997 y 2006 en la Cámara de Diputados y las legislaturas de 1997 y 2006— la composición de estas cámaras favoreció al partido del presidente. El partido predominante ha sido el PRI quien se ha mantenido como la primera fuerza parlamentaria al obtener en promedio 45% de curules

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

Cuadro 3. Dispersión del poder en gobiernos divididos (1997-2012)

<i>Composición de las legislaturas</i>	<i>% de diputados del partido del presidente</i>	<i>% de diputados del partido predominante opositor (PP)</i>	<i>% de senadores del partido del presidente*</i>	<i>% de Senadores del partido predominante opositor (PP)</i>
1997-2000	48% (PRI)	Sin PP	60% (PRI)	Sin PP
2000-2003	41% (PAN)	42% (PRI)	36% (PAN)	47% (PRI)
2003-2006	30% (PAN)	45% (PRI)	36% (PAN)	47% (PRI)
2006-2009	41% (PAN)	Sin PP	40% (PAN)	Sin PP
2009-2012	28.6% (PAN)	48% (PRI)	40% (PAN)	Sin PP

Sin PP (sin partido predominante opositor), de 1997 a 2000 el PRD y el PAN componían la fuerza opositora y en conjunto integraron 49% de la composición de la Cámara de Diputados; de 2006 a 2009, el PRI y el PRD agrupaban 47% del total de curules en la Cámara de Diputados. En el Senado, el PRI y el PRD concentran 51.5% de las bancadas que componen la legislatura desde el 2006.

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

Fuente: elaboración propia.

en ambas cámaras, lo que significa que el resto de los partidos “opositores” difícilmente son influyentes en las decisiones legislativas.

La importancia del partido dominante es tal que al aplicar el índice de Molinar (1991) se observa que, por un lado, con relación al número efectivo de partidos, la fragmentación se reduce de un sistema tripartidista a uno bipartidista dado el peso del partido predominante (ver Cuadro 4).

Por otro lado, el índice de oposición efectiva adoptado por Jiménez Badillo (2006), a su vez retomado de Altman y Pérez Liñán (2001), nos es útil para establecer el peso de la oposición⁵ que en conjunto con el índice de Molinar (1991) muestra el peso real de esa oposición gene-

⁵ No obstante que la autora concibe a la oposición en términos del tamaño, fragmentación y poder que ésta tiene para sancionar iniciativas sin tomar en cuenta la

Cuadro 4. Fragmentación y dominio partidista

<i>Legislaturas Cámara de Diputados</i>	<i>Número efectivo de partidos (NEP)</i>	<i>Número de partidos contando el predominante (NP)</i>	<i>Índice de oposición efectiva (IOE)¹</i>
1997-2000	2.93	2.03	0.48
2000-2003	2.81	2.41	0.78
2003-2006	3.05	2.18	1.06
2006-2009	3.60	2.91	0.46
2009-2012	3.01	1.91	1.2
<i>Legislaturas Cámara de Senadores</i>	<i>Número efectivo de partidos (NEP)</i>	<i>Número de partidos contando el predominante (NP)</i>	
2000-2006	2.72	2.07	0.97
2006-2012	3.33	2.46	0.55

Fuente: elaboración propia con base en Jiménez Badillo (2006) y Molinar (1991).

rada por un solo partido capaz de controlar al gobierno y la agenda legislativa del presidente.

De acuerdo con el índice de oposición, el ascenso del peso de la oposición es variable; sin embargo, se observa una constante en la medida en la que el PRI, como partido opositor, ocupa la primera mayoría; su poder político y control sobre la agenda es contundente al registrar valores cercanos a uno en la Cámara de Diputados, en las legislaturas de 2003 y 2009; sucede lo mismo en la Cámara alta durante las legislaturas de 2000 a 2006. La equidistancia del dominio partidista entre los dos principales partidos (PAN y PRI) ha dificultado la formación de coaliciones dada la naturaleza bipartidista (en términos de fragmentación) y bloque unipartidario opositor incrementando la posibilidad de bloqueo presidencial.

cohesión y el peso real de la misma, el índice se retoma considerando la posición del partido opositor predominante y el número de partidos.

Dos son los fenómenos que se presentan en la formación de gobiernos divididos: la parálisis gubernamental y la disfuncionalidad de las acciones públicas. En el caso mexicano se observa la *disfuncionalidad* más que la parálisis en la medida en la que se carece, por un lado, de incentivos institucionales para la formación de coaliciones estables y duraderas (y no solo electorales); y por el otro, la ausencia de poderes extraordinarios del presidente o de sistemas de cooperación entre poderes le impide tomar decisiones gubernamentales a largo plazo o lo limita a cuestiones particulares.

Incentivos institucionales para la conformación de coaliciones

Las prerrogativas constitucionales otorgadas al Poder Legislativo en México, desde sus orígenes, han tenido la función de controlar más que cooperar con el Ejecutivo.⁶ Es decir, *las condiciones políticas e institucionales* en la actualidad, al mismo tiempo que aumentan los contrapesos estructurales frente al Ejecutivo —la ausencia de mecanismos de cooperación—, estimulan la controversia entre los actores, de tal forma que la probabilidad del Ejecutivo para aprobar reformas estructurales y cambiar el *statu quo* disminuye.

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

En algunas constituciones se restringen las prerrogativas parlamentarias a favor de las presidenciales; estaríamos hablando de un

⁶ Por ejemplo, de las facultades fiscalizadoras y presupuestarias (artículos 72, 73, 74, 75 y 79 constitucionales), legislativas (artículo 73 constitucional), políticas (artículos 93, 110 y 111 constitucionales), administrativas (artículos 73, 76, 80 y 88 constitucionales) y de relaciones internacionales (artículos 76 y 89 constitucionales); algunas de ellas facultades “exclusivas” del Ejecutivo que comparte con el Legislativo en cuanto a la capacidad de modificación presupuestal, de políticas públicas, nombramientos del personal del Ejecutivo o supervisión y fiscalización de la Cuenta Pública, entre otras.

presidente fuerte que, independientemente del apoyo partidista, detenta el control a partir de las *facultades extraordinarias* que le pueda otorgar la Constitución,⁷ tal es el caso del poder de veto que la mayoría de los mandatarios posee (con excepción de Perú y Venezuela); el poder de decreto sin restricción que sólo poseen Argentina, Brasil y Colombia; el de política reservada que sólo detenta el presidente de Uruguay; el poder de iniciativa presupuestaria extraordinaria que tienen la mayoría de los mandatarios, pero sólo en algunos casos se restringe la participación del Congreso en la modificación del mismo, por ejemplo, Brasil, Chile, Colombia y Perú; y, el poder de referéndum que no requiere del consentimiento del Congreso para convocarlo (Ecuador y, en algún momento, Guatemala), lo que supone el consentimiento popular antes que el de sus contrapartes políticas (Shugart, 2000: 163-167).

En otros casos, las reformas han roto la lógica mayoritaria a favor de sistemas plurales que facilitan la formación de gobiernos de coalición. Los sistemas de segunda vuelta con umbrales de mayoría absoluta (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay) estimulan alianzas electorales que se transforman en gobiernos de coalición; los sistemas electorales que requieren mayorías especiales (3/5 en Uruguay) o el sistema binomial chileno que genera bloques políticos; el control de la selección de candidatos por parte de los líderes partidistas produce partidos que funcionan como actores centrales y unitarios, lo que incentiva la disciplina; la doble responsabilidad ministerial o jefe de gabinete condicionado a la censura parlamentaria como Argentina, Uruguay, Perú, Guatemala, Costa Rica, Panamá, Venezuela (Valadés, 2005); todos ellos instrumentos que incentivan el acuerdo entre partidos, la solidez y el compromiso duradero so-

⁷ Para Chasqueti (2001) este tipo de mecanismo produce gobiernos apartidistas en la medida en que gobiernan por decreto o buscan eludir al Congreso. El resultado ha sido la interrupción más frecuentemente de estos gobiernos antes del término de sus mandatos; es decir, el uso excesivo de mecanismos apartidistas genera mayores crisis gubernamentales, por ejemplo: Brasil (1989), Ecuador (1997 y 2000), Perú (1992), Bolivia (1985) y Venezuela (1999), frente a la fragmentación partidista y al reducido apoyo legislativo (Collor de Melo controlaba 8% de legisladores en 1989), los presidentes hicieron un uso indiscriminado de mecanismos apartidistas, lo que ocasionó la interrupción anticipada de sus mandatos.

bre la base de temas comunes y congruentes (Reniú Vilamala, 2008; Chasquetti, 2001).⁸

El sistema presidencial en México puede colocarse entre los sistemas con prerrogativas restringidas.⁹ Por ejemplo, en México la Constitución prevé el veto total y parcial en el artículo 72 constitucional, que señala: “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”. En este caso, el veto presidencial puede ser superado por una mayoría formada por dos terceras partes de los miembros en el Congreso.

No obstante la amplitud de la prerrogativa, el veto tiene alcances limitados ya que el Ejecutivo no puede vetar aquella legislación cuya resolución sea exclusiva de alguna de las dos cámaras, por ejemplo, el presupuesto de gastos, facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.¹⁰ En cuanto al resto de las facultades —que según Shugart (2000) le dan mayor fuerza a los ejecutivos en sistemas presidenciales—: decreto, iniciativa presupuestal, referéndum y política reservada, en el caso mexicano no proceden ya que: los decretos son sancionados

⁸ De 1985 al 2000, países como Bolivia, Brasil, Uruguay, Chile y Argentina, todos con mecanismos que incentivan la cooperación, han conformado quince gobiernos de coalición (Chasquetti, 2001).

⁹ Las facultades que corresponden únicamente al Ejecutivo, en las que no interviene otros poderes, son reducidas y con relativamente poco peso en la toma de decisiones; tal es el caso de la facultad de nombrar y remover libremente a su gabinete y empleados de cierta jerarquía, dirige las fuerzas armadas, facilita al Poder Judicial los auxilios necesarios para el cumplimiento de sus funciones, habilita toda clase de puertos y/o aduanas, concede indultos y privilegios a ciertas personas. En tanto, las prerrogativas que comparte con el Congreso o con una de las Cámaras se refieren a aquellas facultades en las que el presidente propone y el Legislativo ratifica dichas acciones, por ejemplo, la ratificación de nombramientos diplomáticos, mandos superiores del ejército y algunos de su gabinete, del Procurador General de la República, y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia por parte del Senado, o el otorgamiento de permisos al exterior a cargo del Congreso de la Unión (artículo 89 constitucional).

¹⁰ Durante el sexenio de Vicente Fox se promovió una controversia constitucional por parte del Ejecutivo respecto a la posibilidad de vetar parcialmente las modificaciones que eventualmente hiciera la Cámara de Diputados al decreto de presupuesto que se envía cada año. Tras una polémica que inició en 2001, el fallo a la controversia emitida fue favorable al Ejecutivo, hasta 2005, con lo que se adiciona un mecanismo que mejora el equilibrio de poderes toda vez que se prevé la posibilidad de defensa de la propuesta de política de gasto y la prioridad de los programas en la administración en turno.

por el Congreso, la iniciativa presupuestal no está restringida a la enmienda de los grupos parlamentarios, mientras que la figura de referéndum y política reservada son inexistentes, lo que coloca al poder del presidente entre los más débiles de la región junto con Costa Rica, Honduras, y Paraguay.¹¹

Por otra parte, al mismo tiempo que el sistema electoral mexicano fomenta e incentiva el multipartidismo, e incluso las coaliciones electorales, éstas no contribuyen a la cooperación dado que la misma ley impide la conformación de coaliciones posterior a la elección:

Concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados terminará automáticamente la coalición por la que se hayan postulado candidatos, en cuyo caso los candidatos [de la] coalición que resultasen electos quedarán comprendidos en el partido político o en el grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición (numeral 8 del artículo 95 del Cofipe).¹²

¹¹ En un estudio comparativo sobre poderes legislativos formales de presidencias en América Latina, Shugart (2000) coloca a México entre las presidencias más débiles de la región ya que la Constitución sólo le otorga al presidente prerrogativas restringidas; tal es el caso del veto o de la iniciativa presupuestal. Es decir, el poder de éste residía no en las facultades constitucionales sino en el control electoral ejercido por el partido del presidente, situación que ha ido desapareciendo en la medida en la que las fuerzas políticas se han diversificado. El caso contrario lo representan Argentina, Chile, Brasil, Colombia y Uruguay, como los países con el mayor número de poderes legislativos, independientemente del apoyo partidario del presidente.

¹² Han habido propuestas de reforma a la parcialidad de las coaliciones. En 2005 los integrantes del Partido Convergencia elaboraron una iniciativa en la que se propone:

“Normar las coaliciones como pactos políticos duraderos, que deben abarcar la totalidad de las candidaturas y estar sujetos a compromisos de carácter programático.” “Que la ley defina como contenido esencial de una coalición el compromiso de los partidos políticos de encontrar las coincidencias de una plataforma de gobierno compartido que define objetivos, mecanismos y que incluye un convenio de configuración del Poder Ejecutivo, en el que se transparentan, ante los electores, las formas que tomará la responsabilidad compartida de gobierno.” “Como contenido esencial —en el caso de coaliciones para postular candidatos a legisladores, sean senadores y/o diputados—, la elaboración de una plataforma legislativa común que será obligatoria de resultar electo como legislador de coalición”. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1694-I, jueves 17 de febrero de 2005.

Por lo que toca a las reformas de cooperación, algunos autores han sugerido que el presidencialismo puro¹³ no fomenta la cooperación y, por tanto, debilita la coalición; los sistemas presidenciales con tintes parlamentarios¹⁴ así como los presidencialismos parlamentarizados;¹⁵ por el contrario, disminuyen la polarización al romper con la lógica mayoritaria y la hegemonía presidencial, incentivan la cooperación en la medida en la que introducen figuras como el jefe de gabinete de extracción parlamentaria, lo que modificaría la relación entre poderes que pasaría del control y la vigilancia a una cooperación, rendición de cuentas y coparticipación gubernamental (Reniu Vilamala, 2008).

En este sentido, se puede decir que el multipartidismo en México dio como resultado un gobierno dividido que amplió el número de actores con capacidad de intervención en las decisiones de políticas públicas, por lo que la capacidad ejecutora del presidente se redujo al grado en el que el desacuerdo entre los actores generó indecisión, o decisiones unilaterales. O si existía acuerdo, éste era producto de acuerdos limitados, no siempre leales, que en su mayoría debieron satisfacer las preferencias de todos aquellos capaces de bloquear el cambio político y las decisiones, o bien, sólo podían ser controladas en algunas áreas o requerir de grandes periodos de negociación y recompensa entre los involucrados (Ugalde, 2004).

¹³ El *presidencialismo puro* se caracteriza por los siguientes elementos: el Poder Ejecutivo es monista, de elección directa; con libre designación y remoción de los miembros del gobierno por el presidente; posesión de veto legislativo y carencia de responsabilidad política ante el Legislativo. Los países representativos de este sistema son Brasil, México, Ecuador, República Dominicana y Venezuela (Reniu Vilamala, 2008).

¹⁴ En esta clasificación destacan la presencia de un órgano colegiado ministerial con amplias facultades o la posibilidad de censurar a alguno de los ministros, aunque la facultad final de su remoción se mantenga en manos del presidente. Aquí se encuentran Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Colombia, Nicaragua, Paraguay y Panamá (Reniu Vilamala, 2008).

¹⁵ Esta última categoría toma como referente el establecimiento de responsabilidades políticas “dobles” por parte del gabinete y los ministros: ante el presidente y ante el Legislativo. Ello supone que el Legislativo puede censurar o retirar la confianza a los ministros, que deben separarse del cargo. Aunque no en todos los casos, incluso el presidente puede disolver anticipadamente el Congreso, manteniendo intacto el plazo de mandato del presidente. En este caso se encuentran Argentina, Perú, Uruguay y Guatemala (Reniu Vilamala, 2008).

El gobierno dividido y la aprobación de la agenda legislativa presidencial

Como bien menciona Jiménez Badillo (2006), los gobiernos divididos ofrecen la oportunidad de impulsar proactivamente a los congresos frente al Ejecutivo; incrementan su producción legislativa; donde la carencia de mayorías en el congreso incentiva la formación de coaliciones ganadoras en torno a partidos; al tiempo que la formación de coaliciones fortalece la postura de los partidos opositores dado que la obstrucción y la cooperación de éstos se convierte en una forma de control de la agenda para incluir preferencias e intereses de los actores políticos.

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

Sin embargo, cuando el presidente Ernesto Zedillo, en 1997, se enfrentó por primera vez a un escenario en el que los poderes partidistas iban disminuyendo, el partido del presidente perdió la mayoría en una de las cámaras legislativas y en algunos congresos locales. Esta nueva composición ilustrada arriba en el Cuadro 3, tuvo repercusiones en la segunda mitad del mandato zedillista. Por un lado, el éxito de aprobación de iniciativas, sobre todo constitucionales, se redujo considerablemente.¹⁶ Por otro, la aprobación de tales reformas se dio en

¹⁶ Por ejemplo, en este periodo, el jefe del Ejecutivo logra la aprobación de 26 reformas constitucionales, el número de iniciativas presentadas también se reduce y la tasa de aprobación de propuestas presidenciales disminuye en 10 por ciento (ver Cuadro 4).

un contexto de negociación y deliberación que anticipaba un gobierno con responsabilidades compartidas, sobre todo, con los partidos que crecieron en la oposición, principalmente con el PAN, quienes debían enfrentar la responsabilidad de gobernar.

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

Esta situación redujo la capacidad legislativa del presidente así como la probabilidad de éxito de las iniciativas presentadas por este. Esta situación obligó al presidente Vicente Fox y a Felipe Calderón a instrumentar estrategias de negociación, no siempre exitosas, con los partidos que estuvieran dispuestos a cooperar y colaborar con el nuevo régimen. En el ámbito legislativo, los presidentes de la alternancia —a diferencia de sus antecesores— disminuyeron su capacidad de incidencia en las decisiones legislativas, al reformar con éxito 42 artículos de la Constitución, al mismo tiempo que el éxito de las iniciativas aprobadas se contrajo hasta 45% en las últimas dos administraciones (ver Cuadro 5). Esto se explica por la prevalencia del bloque opositor unipartidario cuya influencia o dominio ha venido ascendiendo hasta igualar o sobrepasar la influencia del partido gobernante como en el actual sexenio, donde el partido del presidente representa el 0.28 en el índice de fragmentación partidista.

Cuantitativamente, la producción y el éxito de las decisiones legislativas del Ejecutivo se vieron afectadas al punto que en el actual gobierno de Felipe Calderón, con el índice más bajo en cuanto al tamaño del partido en el gobierno (0.28), la tasa de aprobación se reduce a poco más de la mitad de iniciativas presentadas y es nula en cuanto a las propuestas de reforma constitucional.

No obstante, en términos cualitativos, se debe decir que la disminución del éxito legislativo no es producto de una parálisis legislativa

Cuadro 5. Evolución de la producción legislativa del Ejecutivo

<i>Trienios</i>	<i>Reformas constitucionales presentadas por el Ejecutivo</i>	<i>No. total de iniciativas presentadas por el Ejecutivo</i>	<i>Tasa de aprobación de iniciativas presidenciales</i>	<i>Tamaño del partido en el gobierno</i>
<i>Gobierno unificado</i>				
1988-1991	12 (12)	85	96%	0.52
1991-1994	44 (44)	135	98%	0.64
1994-1997	52 (52)	84	99%	0.60
<i>Gobiernos divididos (1997-)</i>				
1997-2000	18 (9)	57	86%	0.48
<i>Gobiernos de alternancia divididos</i>				
2000-2003	17 (13)	86	82.5%	0.41
2003-2006	46 (13)	76	65.7%	0.31
2006-2009	18 (16)	56	91%	0.41
2009-2012*	25 (0)	61	57.3%	0.28

*Datos recogidos hasta febrero de 2012.

Los números entre paréntesis () indican el número de artículos constitucionales aprobados y publicados, propuestos por el Ejecutivo.

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

sino de una disfuncionalidad, dado que los presupuestos, las propuestas fiscales, políticas, de seguridad, económicas, entre muchas otras, han sido aprobadas, aunque el nivel de modificación de dichas propuestas a manos del bloque opositor ha engendrado desencuentros entre los poderes.

Claramente, tanto Carlos Salinas como Ernesto Zedillo (en el primer trienio del mandato de este último) impulsaron agendas legislativas que fueron apoyadas, incluso por los grupos opositores, dada la potencial influencia del partido gobernante que en ese momento, de acuerdo al índice de dominio gubernamental, se encontraba cercano a uno, lo que significa potencial influencia del partido en el gobierno.

Ciertamente, la fragmentación del espectro partidista en el congreso modificó la aprobación de proyectos de ley introducidos por los presidentes en gobiernos divididos. En la segunda parte de la administración de Ernesto Zedillo, el número de reformas constitucionales disminuyó hasta 18 propuestas, al tiempo que sólo la mitad de ellas tuvieron éxito (iniciativas en materia de justicia); las otras, más controvertidas, que abordaban el tema de derechos humanos en materia indígena y la privatización del sector eléctrico, permanecieron en comisiones sin respuesta a las propuestas del Ejecutivo.

Un escenario similar aunque más conflictivo, lo han sido los gobiernos de la alternancia, quienes con una clara desventaja numérica en la integración del congreso (promedios que van de 0.40 a 0.28) han tenido dificultades en la conformación de coaliciones que soporten los cambios estructurales o los nuevos diseños institucionales propuestos por los jefes del Ejecutivo extraídos del Partido Acción Nacional.

Las expectativas generadas por el gobierno de la alternancia a partir del 2000 supuso no sólo la aportación de reformas en ciertos ámbitos de la constitución sino la transformación del país, a través de la Reforma del Estado para consolidar las bases democráticas y de funcionamiento del sistema. Durante los primeros meses del gobierno de Fox se estableció una Comisión Especial para la Reforma del Estado en la que se consideraban nueve temas básicos para la reforma: equilibrio de poderes y órganos autónomos del Estado; sistema político; Poder Judicial; sistema electoral, federalismo y fortalecimiento de las entidades del pacto federal; reforma política del Distrito Federal;

pueblos indios; medios de comunicación y derechos a la información; reforma económica, y derechos humanos.

Sin embargo, las expectativas sobrepasaron la capacidad negociadora de los actores involucrados al nivel de que las propuestas ni siquiera llegaron a ser consideradas como proyectos de ley. El gobierno foxista se caracterizó por ser un gobierno dividido con bloques opositores unipartidistas en sus dos periodos legislativos. ¿El efecto? Una de las administraciones cuya relación con el Legislativo se caracterizó por su rispidez y desencuentros. Por ejemplo, durante la administración de Vicente Fox se promovieron 12 controversias constitucionales, de las cuales una fue iniciada por el gobierno del DF en contra del Ejecutivo en turno, y dos más fueron promovidas por el Poder Legislativo en contra de éste. Por su parte, el Ejecutivo recurrió en nueve ocasiones a la Suprema Corte para este mismo fin, en contra de tres entidades en cinco ocasiones, y cuatro más en contra del Poder Legislativo: tres contra la Cámara de Diputados y una contra la Cámara de Senadores. Al mismo tiempo, el Ejecutivo vetó siete leyes entre las que se encuentran: la Ley General de Salud, el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley de Fomento a la Lectura y al Libro, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley del Servicio de Administración Tributaria, y la más controvertida, el Presupuesto de Egresos.

Es así como el proceso legislativo, en el gobierno de Vicente Fox, se convirtió en una negociación interminable que por un lado, dificultó el tránsito de manera rápida y sin cambios; y por el otro, impidió la discusión de reformas estructurales consideradas estratégicas para el desarrollo del país.¹⁷ Las reformas cubrían tres temas básicos: disciplina fiscal (reforma financiera), reforma laboral (que incluye la discusión de las pensiones, capacitación, competitividad, productividad) y la reforma energética (que modificaría los proceso regulatorios de la Comisión

¹⁷ Es decir, los paquetes legislativos aprobados en general fueron condicionados por los legisladores, de tal forma que los más controvertidos tuvieron que ser sometidos a una segunda votación, artículo por artículo, por lo que fue un proceso que generó múltiples enmiendas al proyecto inicial y que muchos de los miembros de las fracciones no estaban dispuestos a apoyar si no eran incluidas sus propuestas de enmienda; de ahí que el Ejecutivo vetara leyes que él mismo habría propuesto.

Federal de Electricidad, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos, y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes). De éstas, el Ejecutivo envió diversas iniciativas que trataban el tema del federalismo fiscal, la reestructuración del sector energético, la participación del sector privado en la explotación del petróleo, de las cuales o bien fueron abiertamente rechazadas o permanecieron sin resolución en comisiones; el resto ni siquiera fueron promovidas para su discusión en el Congreso.

En el caso de Felipe Calderón Hinojosa, la disputa electoral de 2006 supuso la búsqueda de un nuevo diseño institucional. No obstante que los actores políticos cayeron en la cuenta de la necesidad de establecer las bases para una transformación integral, serán los miembros del bloque opositor unipartidista (el PRI) quienes continuarían controlando las reglas del juego, de ahí que sean los integrantes del Partido Revolucionario Institucional los iniciadores de una propuesta de Ley para la Reforma del Estado, signada el 14 de noviembre de 2006, en la que se plantea —a partir de la naturaleza del gobierno dividido— cambiar nuevamente las reglas adoptándolas y adaptándolas a la gobernabilidad de los anteriores gobiernos unificados, sin el legado autoritario de antaño.¹⁸

No obstante que la propuesta fue generada por uno de los actores políticos, se intentó incluir a través de consultas públicas a diferentes sectores de la sociedad. El resultado fue un tanto desolador dado que se crearon un sinnúmero de iniciativas que se discutieron en el Congreso; sin embargo, se careció del consenso suficiente para integrar una reforma del Estado. En cambio, el acuerdo fue parcial en materia electoral y judicial, olvidando la transformación del régimen, del sistema federal y las garantías sociales. Bajo este escenario y a pesar de que el presidente dejó en manos de los partidos la reforma del Estado, ésta no fue posible, al tiempo que la capacidad negociadora del Ejecutivo tampoco tuvo mayor efectividad que la del Congreso.

Durante el primer trienio del gobierno de Calderón (2006-2009), la agenda legislativa del presidente abordó temas en torno a la reforma

¹⁸ Las temáticas propuestas por la ley fijaban cinco temas básicos: régimen de Estado y de gobierno; democracia y sistema electoral; federalismo; reforma del poder judicial y garantías sociales (Valencia Escamilla, 2011).

energética, a la rendición de cuentas, la seguridad pública y de justicia penal. La mayoría de estas propuestas fueron aprobadas por el Congreso en la medida en la que el tamaño del partido en el gobierno alcanzó un índice de 0.41, lo que mejoró el control de las negociaciones en torno a las propuestas presidenciales. En la medida en la que el índice del tamaño del gobierno disminuyó para el siguiente periodo legislativo (2009-2012), el nivel de éxito de las propuestas del gobierno federal disminuyó significativamente al nivel de que sus propuestas de reforma constitucional han quedado sin efecto hasta el momento. Cabe mencionar que las temáticas de los proyectos enviados por el Ejecutivo han sido polémicos en la medida en la que abordan temas de transformación estructural como el mando único policial, la reforma laboral, o la reforma política¹⁹ que hasta el momento continúa en discusión con bajas expectativas de ser aprobadas.²⁰

¹⁹ La propuesta concreta de reforma enviada el 15 de diciembre de 2009 al Congreso consiste en diez puntos que abordan: 1. La elección consecutiva de los legisladores locales, alcaldes y regidores de los ayuntamientos, así como de los jefes delegacionales, con un límite de 12 años; 2. Permitir la elección consecutiva de legisladores federales con un límite de 12 años; 3. Reducir el número de integrantes en el Congreso. Reducir de cuatro a tres los senadores por entidad; para la Cámara de Diputados propuso pasar de 500 a 400 legisladores, de tal manera que 240 sean electos por el principio de mayoría relativa y 160 por representación proporcional; 4. Aumentar de dos a cuatro el porcentaje mínimo de votos necesarios para que un partido conserve su registro y acceda al financiamiento público; 5. Incorporar la figura de iniciativa ciudadana; 6. Incorporar la figura de las candidaturas independientes a nivel constitucional para todos los cargos de elección popular; 7. Adoptar un sistema de elección por mayoría absoluta, con segunda vuelta electoral para los comicios para elegir al mandatario de la república; 8. Reconocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la atribución para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia; 9. Crear la figura de las iniciativas preferentes para que al inicio de cada primer periodo ordinario de sesiones el Poder Ejecutivo pueda presentar dos iniciativas al Congreso, las cuales deberán dictaminarse y votarse antes de que concluya el periodo, o en caso contrario se consideraría aprobada; y 10. Establecer de manera expresa en la Constitución la facultad del Ejecutivo para presentar a las Cámaras observaciones parciales o totales a los proyectos de ley aprobados por el Congreso, así como al Presupuesto de Egresos de la Federación.

²⁰ El largo proceso legislativo que hasta ahora ha tenido la reforma política del presidente se debe a la permanente discusión y análisis de la propuesta que en principio fue aprobada con modificaciones por la Cámara de Senadores, en abril de 2011, para posteriormente ser enviada a la Cámara de Diputados, por quienes —antes de emitir su dictamen— ésta sería discutida en diversos foros para, posteriormente, en noviembre del mismo año, aprobar una iniciativa que modificaría ampliamente la aprobada y modificada a su vez por el Senado. El resultado fue la aprobación de una propuesta totalmente

Como se puede observar, los diferentes jefes del Ejecutivo no sólo disminuyeron su producción cuando no les favorecía la mayoría, sino que desde 1997 han dejado en manos del Congreso la labor legislativa al grado que la participación del presidente en la presentación de leyes se ha reducido de manera tal que hoy día podemos decir que la formulación de políticas es una tarea compartida, sobre todo con el Poder Legislativo. Es decir, los actores con capacidad de decisión se han diversificado entre los grupos parlamentarios y son ellos los que en la actualidad mantienen el control de la agenda legislativa.

Como puede observarse en el Cuadro 6, el cúmulo de propuestas generadas por los grupos parlamentarios se ha incrementado hasta un nivel inusitado, hasta ocho veces más que al inicio de los gobiernos divididos; sin embargo, el nivel de respuesta o éxito legislativo no crece al mismo ritmo. Por el contrario, el decremento es mayor en la medida en la que aumenta el número de iniciativas propuestas de parte de los legisladores; este fenómeno ha ocasionado lo que podríamos denominar “inflación legislativa” cuyo fin ha sido la obstrucción sistemática de aquellas propuestas legislativas consideradas “estratégicas para el país”. El rezago en el dictamen legislativo ha impedido la aprobación de diversas iniciativas incluidas en la agenda gubernamental y que hasta el momento no ha sido posible consensuar.

Sin embargo, esto nos indica que las propuestas aprobadas tanto del Legislativo como del Ejecutivo tienen mucho que ver con el número de partidos que respaldaron las propuestas. Es decir, las coaliciones formaron un papel preponderante en la formación de acuerdos.

La formación de coaliciones y la aprobación de la agenda legislativa

Los resultados de las elecciones legislativas desde 1997 inauguraron una etapa hasta entonces desconocida en la historia reciente de Méxi-

distinta a la enviada por el Ejecutivo en la que se excluyen la reducción de los integrantes del Congreso, el incremento del porcentaje del umbral electoral, las candidaturas independientes, la consulta popular, así como la reelección inmediata de legisladores locales y federales, alcaldes y regidores. Actualmente se encuentra en discusión en la cámara revisora (*Gaceta Parlamentaria* del 28 de abril de 2011 y 4 de noviembre de 2011).

Cuadro 6. Evolución de la producción legislativa del Congreso federal*

<i>Trienios</i>	<i>Reformas constitucionales presentadas por el Congreso federal</i>	<i>Reformas constitucionales aprobadas presentadas por el Congreso federal</i>	<i>No. total de iniciativas (constitucionales y secundarias) presentadas por el Congreso federal</i>	<i>Tasa de aprobación de iniciativas del Congreso federal</i>
1997-2000	183	22 (12%)	595	18.5%
2000-2003	352	6 (1.7)	1 308	20%
2003-2006	758	11 (1.4)	3 405	12.4%
2006-2009	902	52 (5.7)	3 906	7.19%
2009-2012**	876	17 (1.9)	4 850	3.25%

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

**Datos recogidos hasta febrero de 2012.

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

co. Por primera vez, el partido del presidente en turno requería del acuerdo con las distintas fuerzas políticas a fin de asegurar la viabilidad gubernamental. En este contexto, las principales formaciones políticas representadas en las Cámaras (PAN, PRI y PRD) ocuparon un lugar central en el proceso de negociación.

La secuela de este proceso no fue la formación de una coalición de gobierno en sentido estricto,²¹ sino la adopción de pactos y acuerdos entre dos o más partidos como mecanismos de colaboración vía alianzas más que de coalición; es decir, los acuerdos generados por los grupos partidistas fueron continuamente negociados y orientados a incorporar apoyos circunstanciales. Esta nueva etapa de la naciente democracia mexicana ha enfrentado el reto de consolidar una práctica coalicional, hasta ahora desconocida, sin que ello implique crispación de la vida política.

La necesidad de construir coaliciones no es un fenómeno nuevo. A raíz de la mayor pluralidad y la pérdida del monopolio político que por décadas ejerció el PRI, se comenzó a pensar en el tema de la construcción de consensos y alianzas con otras fuerzas políticas; en principio, las alianzas han mantenido un sentido estrictamente electoral dada la rigidez de la norma que solicita "... el término automático de la coalición" a la conclusión de la elección (numeral 8 del artículo 95 del Cofipe), lo que impide la conformación de pactos políticos duraderos y sujetos a compromisos programáticos sólidos y una plataforma legislativa compartida.

No obstante, las limitantes a la formación de coaliciones legislativas es una realidad que sin la reunión de más de dos partidos, la parálisis del trabajo legislativo sería eminente, en un gobierno dividido, con un sistema de mayorías como requisito para la aprobación de leyes secundarias y/o constitucionales.²² En lo subsecuente, la com-

²¹ Un gobierno de coalición se identifica por acuerdos entre partidos sólidos y duraderos sobre la base de una gama de temas congruentes. Los partidos que componen la coalición funcionan como actores unitarios corresponsables de la política gubernamental (Reniu Vilamala, 2008).

²² Para aprobar una ley secundaria se requiere de la mitad más uno de los integrantes de cada una de las cámaras. Para aprobar leyes constitucionales la mayoría requerida son las tres cuartas partes de los integrantes de cada una de las cámaras, así como la aprobación del 50% + 1 de los congresos locales.

posición de las cámaras y en particular la Cámara de Diputados, haría pensar en posibles coaliciones para sacar adelante iniciativas de reforma tanto secundarias como constitucionales.

Como se observa en el Cuadro 7, el tripartidismo del número efectivo de partidos se refleja en los escenarios propuestos para las coaliciones mínimas. Los tres principales partidos son suficientes para integrar coaliciones ellos solos o con otras fuerzas de menor tamaño. Por lo que toca al número de partidos predominantes, la unión de las dos principales fuerzas políticas (PRI y PAN) —con excepción de la LX legislatura—, la unión de ambos partidos posibilitaría la aprobación de leyes constitucionales y secundarias.

En cuanto al bloque opositor, éste puede dividirse en bloque unificado y bloque predominante, donde el primero contiene a las dos principales fuerzas con exclusión del partido del presidente (PRI y PRD) y el segundo se refiere a la posible coalición unificada de toda la oposición, incluidos los partidos pequeños —irrelevantes por su escaso número de bancadas. Como muestra el Cuadro 7 donde la reunión de ambos bloques es influyente en la aprobación de leyes secundarias y en ningún caso tienen la capacidad de aprobar leyes constitucionales, por tanto, podemos decir que tanto el partido del presidente como el bloque opositor requieren de la cooperación de ambos para hacer posible la aprobación de la agenda legislativa.

Elaborando un ejercicio numérico que integra el total de votaciones por grupos parlamentarios ilustrado en el Cuadro 8, los resultados obtenidos sorprenden en la medida en la que, las coaliciones o uniones proyectadas anteriormente, no fueron tales, a partir del sentido de votación de los partidos en torno a las iniciativas votadas. Para empezar, ni el PAN ni el PRI establecieron ningún pacto coalicional recurrente, salvo en la LVII legislatura, donde el porcentaje de votos de ambos partidos representó 36% de las votaciones, en la que coaligaron ambos partidos, si tomamos en cuenta la suma con la coalición de estas dos fuerzas políticas más el Partido Verde. En adelante, la coalición del PRI y el PAN es mucho menos recurrente y el porcentaje baja en 50% en cada legislatura hasta la ausencia total de coincidencias en la LXI legislatura.²³

²³ Aunque en sentido estricto Reniu Vilamala (2008) considera que los acuerdos formados por votaciones son una coincidencia parlamentaria más que una coalición, las

Cuadro 7. Coaliciones mínimas ganadoras proyectadas (1997-2009)

<i>Legislatura</i>	<i>Coaliciones</i>	<i>Nomenclatura</i>	<i>Reforma constitucional</i>	<i>Ley secundaria</i>
LVII NEP 2.93 NP 2.03	PRI-PAN	238+117 = 355	Sí	Sí
	PRI-PRD	238+125 = 363	Sí	Sí
	PAN-PRD	117+125 = 242	No	No
	PRI- PAN-PRD	238+117+125=480	Sí	Sí
	PAN-PRD-PT	117+125+11 = 253	No	Sí
	PRI-PT-PVEM	238+11+6 = 255	No	Sí
LVIII NEP 2.81 NP 2.41	PRI-PAN	211+207 =418	Sí	Sí
	PRI-PRD	211+52 =263	No	Sí
	PAN-PRD	207+52 =259	No	Sí
	PRI-PAN-PRD	211+207+52 =470	Sí	Sí
	PRI-PRD-PT-PVEM-PAS-PS	211+52+8+16+3+1+2 =293	No	Sí
LIX NEP 3.05 NP 2.18	PRI-PAN	224+149 =373	Sí	Sí
	PRI- PRD	224+97 =321	No	Sí
	PAN- PRD	149+97 =246	No	No
	PRI-PAN- PRD	224+149+97 =470	Sí	Sí
	PRI-PRD-PVEM-PT-CONV	249	No	Sí
	PAN-PRD-PVEM-PT-CONV	274	No	Sí
LX NEP 3.60 NP 2.91	PRI-PAN	140+206 =310	No	Sí
	PRI- PRD	104+126 =230	No	No
	PAN- PRD	206+126 =332	No	Sí
	PRI- PAN-PRD	104+206+126 =436	Sí	Sí
	PRI-PRD-PT-PVEM-CONV-NA-PSN	104+126+16+19+ 16+9+4 =294	No	Sí
	PAN-PVEM-CONV-NA-PAS	206+19+16+9+4 =254	No	Sí

LXI NEP 3.01 NP 1.91	PRI-PAN	237+143 =380	Si	Sí
	PRI-PRD	237+71 =308	No	Sí
	PAN-PRD	143+71 =214	No	No
	PRI-PAN-PRD	237+143+71 =451	No	Sí
	PRI-PRD-PVEM-PT-NA-CONV	237+71+21+13+9+6 =357	No	Sí
	PAN-PRD-PVEM-PT-NA-CONV	143+71+21+13+9+6 =263	No	Sí

Las ***negritas-cursivas*** corresponden a las fuerzas opositoras predominantes. Las ***negritas*** corresponden a los partidos predominantes.

NEP: Número efectivo de partidos.

NP: Número de partidos predominantes de los integrantes de cada una de las cámaras, así como la aprobación del 50% + 1 de los congresos locales.

Fuente: elaboración propia con base en Composición del Congreso, Cámara de Diputados.

Llama la atención que el mayor porcentaje, de acuerdo con el Cuadro 8, lo registraron las votaciones donde participaron todos los partidos políticos (60% en promedio de las cinco legislaturas), incluidos los partidos pequeños; es decir, no se establecieron coaliciones parlamentarias sino que las iniciativas aprobadas fueron consensuadas con todos los partidos políticos. A diferencia de la unión de las dos principales, la unanimidad se incrementó en diez puntos porcentuales hasta la LX legislatura con 75% del total de votaciones favorables; sin embargo, este ascenso retrocede 15% en la LXI. Esto probablemente sucedió a partir de que a medida que iba predominando la oposición —y sobre todo el partido opositor predominante—, los grupos parlamentarios concertaron evitar el bloqueo en temas que no suponían costos electorales, en la medida en la que las temáticas abordadas por las iniciativas votadas abarcan entre tres y cinco temas básicos; económico-financieras, políticas, sociales, justicia y ecología. En cuanto a las iniciativas del presidente, él negoció una agenda mínima para que sus facultades exclusivas fueran apoyadas por unanimidad, no sin previas modificaciones en el momento de las votaciones.

temáticas votadas por el PAN y el PRI obedecieron a la agenda propuesta por el primero y sostenida por el segundo.

Cuadro 8. Frecuencia de coaliciones parlamentarias (1997-2011)

Coaliciones	Legislatura LVII		Legislatura LVIII		Legislatura LIX		Legislatura LX		Legislatura LXI	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Todos a favor	81	44.5	171	58.2	418	62.7	328	75.1	116	60.1
Todos en contra	0	0	0	0	10	1.5	2	0.5	18	9.3
PRI-PAN-PRD	6	3.3	41	13.9	80	12	9	2.1	0	0
PRI-PAN	44	24.2	39	13.3	46	6.9	7	1.6	0	0
PRI-PRD	9	4.9	5	1.7	0	0	0	0	0	0
PAN-PRD	18	9.9	3	1	5	0.7	0	0	0	0
PRI- PAN- PVEM	22	12.1	0	0	0	0	53	12.1	23	12
PAN- PVEM	0	0	0	0	9	1.4	0	0	0	0
PRD-PT-CONV	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1.03
Oposición	0	0	25	11.9	67	10	12	2.8	3	1.5
Todos excepto PRD	0	0	0	0	32	4.8	4	0	12	6.2
Todos excepto partido que propuso	0	0	0	0	0	0	21	4.7	19	9.8
Número total de coaliciones	180	98.9	294	100	667	100	436	98.2	193*	100

*Cuento de votaciones hasta el 14 de diciembre de 2010.

Fuente: elaboración propia con base en Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados.

En cuanto a un posible bloque opositor al gobierno de la alternancia, éste no ha sido contundente; sólo la LVIII y LIX legislaturas registran porcentajes por encima o igual al 10% del total de votaciones. Cabe destacar que el partido en el gobierno participó en la mayoría de las coaliciones registradas en las diferentes legislaturas. Asimismo, el PRI como gobierno y luego como oposición fue participe de todas las uniones partidistas. En lo que toca al PRD, se ha excluido en casi 10% del total de las coaliciones, lo que indica que su tendencia ideológica, contraria a los partidos en el gobierno, no ha impedido la cooperación de la izquierda en la aprobación de iniciativas.

El multipartidismo ocasionó un incremento en el número de actores e instancias con poder de decisión: los partidos de oposición, incluso los más pequeños detentaron tal poder, de ahí que el proceso legislativo fuera más lento y caótico.

La habilidad de negociación y acuerdo entre los actores con poder de veto redujo la posibilidad de indecisión y aumentó la probabilidad de aprobación de aquellas decisiones previamente acordadas, sobre todo las del Ejecutivo y las originadas en la Cámara de Diputados.

Los grupos parlamentarios mantuvieron un apoyo equilibrado entre aquellas propuestas provenientes del Ejecutivo y del Poder Legislativo, es decir, la colaboración no supuso el apoyo unilateral al presidente, sino que la cooperación y el acuerdo entre partidos fue más importante que la cooperación con el Ejecutivo, sobre todo, porque más de 60% de las reformas introducidas por el Ejecutivo fueron discutidas en lo particular; es decir, la condición de los partidos de oposición para aprobar iniciativas del presidente fue la modificación de la propuesta original, sobre todo con relación al presupuesto.²⁴ Fue tal la cantidad de enmiendas atribuidas a las propuestas del Ejecutivo que el PRI en su momento y el PAN posteriormente rechazaron una gran cantidad de las mismas.

Llama la atención que durante el gobierno de Vicente Fox se observa un incremento significativo en el número de iniciativas apoyadas por los grupos parlamentarios originadas en su propio seno, lo que habla de un cambio en el papel del legislativo en la formulación de políticas. Para

²⁴ De 2001 a 2006, el proyecto de Presupuesto de Egresos del Ejecutivo ha sido modificado en promedio en 35 ramos y 38 artículos, lo que ha supuesto la modificación del proyecto entre 1 y 5% del gasto neto proyectado.

empezar, el partido del presidente dejó de ser un sancionador de leyes formuladas por el presidente para convertirse él mismo en generador de iniciativas; en segundo lugar, el partido en el gobierno, al carecer de la mayoría simple, se convirtió en conciliador de las propuestas gubernamentales y de las suyas propias, pues la aprobación de cualquier iniciativa requería la formación de coaliciones, las cuales fueron posibles gracias a la cooperación con todos los partidos pero sobre todo con el partido más afín.

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

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

Resalta en el Cuadro 9 que la unanimidad de los partidos sólo fue posible en votaciones generales, no así en votaciones en lo particular que dividieron a los miembros de las fracciones parlamentarias. El compromiso de los legisladores con sus partidos estuvo sujeto a la aprobación o rechazo del proyecto, pero éste deja de ser tal cuando se enmiendan artículos específicos de la iniciativa. Si bien es cierto que más de 60% de las votaciones fueron en lo general y la unanimidad en torno a ellas es latente, hasta 40% de las mismas se votaron en lo

Cuadro 9. Frecuencia de coaliciones en votaciones generales y particulares (1997-2011)

Coalición	LVII Legislatura		Coalición	LVIII Legislatura		Coalición	LIX Legislatura		Coalición	LX Legislatura		LXI Legislatura	
	VG	VP		VG	VP		VG	VP		VG	VP	VG	VP
Todos a favor	71 (39.4)	10 (5.5)	Todos a favor	138 (46.9)	33 (11.2)	Todos a favor	379 (56.8)	39 (5.8)	Todos a favor	298 (68)	30 (6.8)	99 (51.3)	17 (8.8)
PRI-PAN / PVEM/ PT	10 (5.5)	34 (18.8)	PRI-PAN- PRD	26 (8.8)	15 (5.1)	Todos en contra	1 (0.1)	9 (1.3)	Todos en contra	1 (0.22)	1 (0.22)	10 (5.2)	13 (6.7)
PRI-PAN -PRD-/ PVEM/PT	17 (9.4)	11 (6.1)	PRI-PAN -PVEM/ PSN/PAS	16 (5.4)	23 (7.8)	PRI - PAN - PRD	57 (8.5)	23 (3.4)	PAN-PRI - PVEM-NA	8 (1.8)	28 (6.4)	11 (5.7)	7 (3.6)
PRI-PRD -PVEM/ PT	2 (1.1)	7 (3.8)	PAN-PRD/ PVEM CONV/PT	1 (0.34)	2 (0.68)	PRI - PAN	20 (2.3)	26 (3.9)	PAN-PRI - PVEM	6 (1.3)	11 (2.5)	-	2 (1.03)
PAN-PRD- /PVEM/ PT	8 (4.4)	10 (5.5)	PRI-PRD/ CONV/PT/ PSN	2 (0.68)	3 (1.02)	Todos excepto PRD	8 (1.2)	24 (3.6)	Todos excepto PRD-PT	5 (1.14)	7 (1.6)	6 (3.1)	6 (3.1)
Subtotal	108 (60)	72 (40)	Todos excepto CONV	9 (3.06)	4 (1.3)	PAN - PVEM	3 (0.4)	6 (0.8)	PAN-PRI -PRD	5 (1.14)	4 (0.91)	10 (5.2)	9 (4.6)
Total de votación	180		Todos excepto PAS	8 (2.7)	8 (2.7)	Oposición	17 (2.5)	50 (7.5)	PAN-PRI	4 (0.91)	3 (0.6)	-	3 (1.5)

particular y el apoyo unánime se reduce considerablemente y éste se traslada al apoyo de los dos partidos predominantes (PAN y PRI) o a la unión de los tres principales partidos (PAN, PRI y PRD).

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

Se puede resumir que los partidos “grandes” favorecieron con su voto la mayor parte de las iniciativas. La estrategia de éstos respondió a acciones electorales, por lo que en algunos casos retiraron su apoyo a aquellas iniciativas que suponen costos electorales, como la miscelánea fiscal, y apoyaron más las de carácter social y ecológico. El bloqueo opositor directo no fue una de las estrategias de los partidos, sino el obstruccionismo a lo largo del proceso legislativo, así como la inflación legislativa de parte de los legisladores a fin de acumular grandes cantidades de iniciativas en las distintas comisiones dictaminadoras. Las iniciativas que llegaron al pleno fueron previamente negociadas, bajo acuerdos puntuales y condicionados que estaban lejos de conformar coaliciones estables y a largo plazo.

Conclusiones

El trabajo intentó demostrar cómo el gobierno dividido modificó el papel de los distintos actores políticos en la arena legislativa. Por un lado, los poderes formales del presidente se redujeron al grado que su capacidad de influencia para persuadir a los actores políticos se ha visto cuestionada; por el otro, el equilibrio de poderes produjo riesgos en la toma de decisiones al grado que la negociación se convirtió en la acción cotidiana a fin de evitar la ingobernabilidad y el obstruccionismo de las políticas.

La preponderancia del partido dominante recondujo el proceso legislativo. En principio, la formulación legislativa pasó de ser una tarea

concentrada en la figura del presidente a una colegiada representada por las coaliciones partidistas. La condición de los partidos de oposición (en particular del partido opositor dominante) para aprobar iniciativas del presidente fue la modificación de la propuesta original, lo que en un momento dado creó fricciones entre los poderes.

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

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

El poder de convocatoria del Ejecutivo se dio a partir de la exposición de una agenda mínima vinculada a las facultades exclusivas del jefe del Ejecutivo. Esta situación evitó el obstruccionismo gubernamental y promovió la unanimidad entre los miembros de la cámara.

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

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

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

La Cámara de Diputados ha representado en los últimos años la alegoría del antagonismo; sin embargo, los datos demuestran que por lo menos cuantitativamente el acuerdo ha prevalecido. Habrá que analizar en un futuro cercano la calidad de esos acuerdos así

como el papel de cada uno de los actores en términos de la influencia que cada uno de ellos imprimió en la agenda y en la formulación de políticas.

Bibliografía

- Altman, David y Aníbal Pérez-Liñán (2001), “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and participation in 18 Latin American Countries”, en *Democratización*, núm. 92, pp. 85-100.
- Casar, Ma. Amparo (2000), “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, en *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, segundo semestre.
- Casillas Ortega, Carlos Enrique (2001), “Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia”, en *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México, Instituto Federal Electoral, pp. 9-36.
- Chasqueti, Daniel (2001), “*Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación*”, en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*, Argentina, Clacso.
- Coppedge, Michael (1997), “The dynamic diversity of Latin American party systems”, documento elaborado para el encuentro de la Latin American Studies Association, Guadalajara, México, 17-19 de abril. *Gaceta Legislativa* en línea [<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/votaciones/>].
- Gaceta Parlamentaria* en línea [<http://gaceta.diputados.gob.mx/>].
- Jiménez Badillo, Margarita (2006), *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Lanzaro, Jorge (2001), “Uruguay. Las alternativas de presidencialismos pluralistas”, en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*, Argentina, Clacso.
- Mainwaring, Scott (1995), “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88, abril-junio, pp. 115-144.

- Mezey, Michael L. (1995), "La legislatura, el Poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso", en Thurber James (comp.), *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso*, Argentina, Heliasta.
- Molinar Horcasitas, Juan (1991), "Counting the number of parties: an alternative index", *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 4, pp. 1383-1391.
- Morris, Fiorina (1994), "Divided government in the American States: a byproduct of legislative professionalism", en *American Political Science Review*, núm. 88, pp. 304-316.
- Nacif, Benito (2000), "El Congreso mexicano en transición: cambios y continuidades", en *Documento de trabajo*, México, CIDE.
- Reniu Vilamala, Josep Ma. (2001), *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*, tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política y de la Administración, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- (2008), "Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate", en CIOB, núm. 25, junio, Barcelona.
- Sartori, Giovanni (1999), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial (Colección ensayos).
- Shugart, Matthew, S. (2000), "The electoral cycle and institutional sources of divided presidential government", *American Political Science Review*, vol. 82, núm. 2, pp. 327-343.
- (2001), "Sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en una era de globalización", en Fernando Carrillo Flórez (coord.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, México, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sistema Integral de Información y Documentación (SIID) (2000), *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917-2010*, México, Cámara de Diputados.
- Ugalde, Luis Carlos (2004), "Los gobiernos reformistas y los puntos de veto en México. Una reflexión desde la ciencia política", mimeo.
- Valadés, Diego (2003), *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Valencia Escamilla, Laura (2008), “Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México”, *Política y Cultura*, primavera, núm. 29, México, UAM-Xochimilco.

— (2011), “Representación, decisiones legislativas y ciudadanía”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 10, México, SOME.