



UNIVERSIDAD DE
GUANAJUATO



Universidad de Guanajuato.

División de Derecho, Política y Gobierno.

Maestría en Análisis Político.

“Producción Legislativa del Ejecutivo durante el período de Gobiernos

Divididos en México (2006-2018)”

T e s i s

Que para obtener el grado de Maestra en Análisis Político.

Nuria Jazmín Vázquez Ulloa.

Director de tesis: Dr. Fernando Barrientos del Monte y Dr. Fernando Patrón
Sánchez.

Guanajuato, Gto.

Diciembre 2019

AGRADECIMIENTOS

A mi familia y profesores por impulsarme a seguir mis sueños y a reafirmar mi gusto por la investigación, por motivarme a realizar esa estancia de investigación, que me permitió encontrarme como persona y como profesionalista, a encontrar mi vocación y a seguir luchando por ese sueño, que cada vez se ve más cercano y al que no renunciaré hasta conseguirlo.

Al Dr. Barrientos por su tiempo y paciencia y por ser mi guía durante estos años de licenciatura y maestría, por impulsarme a seguir adelante y ver más allá de lo obvio, siempre orgullosa de haber elegido la ciencia política como mi profesión.

Al Dr. Patrón, por su tiempo y por compartir su trabajo y experiencia en temas legislativos, los cuales sin duda fueron de suma importancia para la realización de esta tesis.

En general, a todos quienes se tomaron unos minutos para alentarme a seguir preparándome y a luchar para llegar a la meta. A todos y cada uno que estuvieron en este camino ¡muchas gracias!

Invierno de 2019

Índice.

Introducción.....	5
Capítulo I. Enfoques Teóricos Sobre la Teoría de Gobiernos sin Mayoría y la Relación Ejecutivo- Legislativo	14
1.1 Teoría de división de poderes.	16
1.2 Relación Ejecutivo- Legislativo en los sistemas presidenciales.	20
1.2.1 Presidencialismo	20
1.2.2 Las facultades legislativas del presidente	27
1.2.3 El veto presidencial y el decreto como herramientas de control ante el Legislativo. .	30
1.3 Número efectivo de partidos y fragmentación en la relación ejecutivo-legislativo en México.....	33
1.4 La teoría de jugadores con veto de George Tsebelis.....	35
1.5 Disciplina parlamentaria. “Arte o ciencia del buen gobierno en las asambleas políticas”	38
1.6 ¿Gobiernos Divididos o Gobiernos sin mayoría?	40
Capítulo II. Los Gobiernos sin mayoría en México.....	50
2.1 El sistema presidencialista en México.	51
2.2 La importancia de las reformas electorales para la consolidación democrática en México.	56
2.3 La nueva relación ejecutivo- legislativo en México.	59

2.4 La llegada de los Gobiernos sin mayoría en México.	65
2.5 El Proceso legislativo en México.....	68
Capítulo III. Producción Legislativa durante el periodo de Gobiernos Divididos en México durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012).....	72
3.1 Producción legislativa durante el Sexenio de Felipe Calderón (2006-2012)	72
3.2 Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión (2006-2009).....	75
3.3 Sexagésima Primer Legislatura (2009-2012)	82
3.4 Conclusiones dentro del Gobierno de Felipe Calderón.....	86
Capítulo IV. Producción Legislativa durante el periodo de Gobiernos Divididos en México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018).....	89
4.1 Sexagésima segunda legislatura de Congreso de la Unión (2012-2015).	93
4.2 Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión (2015-2018).....	98
4.3 Conclusiones Sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018).....	102
V. Epílogo	104
Conclusiones.....	115
Bibliografía.....	124

Introducción.

El presidencialismo, es sin duda la forma de gobierno más popular en América Latina, este régimen se caracteriza, en parte, debido a que el Ejecutivo es concentrado en una sola persona; la cual es elegida por medio de elección popular, y es en quien recae la mayor parte de la responsabilidad ante la opinión pública y ante la ciudadanía. Así mismo, el papel de los presidentes y de las facultades, así como la relación ente el Ejecutivo y Legislativo se han convertido en un punto de debate respecto a los sistemas presidenciales y parlamentarios en la ciencia política contemporánea.

En América Latina la figura presidencial continúa dominando en gran medida el espacio político y su elección ocupa un lugar preponderante (...) las figuras presidenciales desempeñan un rol dominante, pese a que sus capacidades de acción sean limitadas y gran parte de los cambios políticos de las últimas décadas sean resultado de la acción colectiva y muy poco producto de decisiones personales (Barrientos, 2019: 111).

Los presidencialismos en América Latina han sido influenciados en su mayoría, por el presidencialismo estadounidense y porque han sido contruidos bajo tintes autoritarios en diferentes grados en algún momento de su historia, como lo es el caso argentino, chileno o el propio presidencialismo mexicano.

Particularmente, la historia política mexicana ha estado llena de tintes autoritarios y una estabilidad inusual si la comparamos con el resto de los países latinoamericanos. Las facultades presidenciales metaconstitucionales, simbolizaron un período en el cual el presidente era la máxima autoridad en el país, su voz era ley, la opinión pública era focalizada a una sola persona, que tenía la capacidad de concentrar el poder en un solo partido y seleccionar a los candidatos que estarían compitiendo en todos los procesos electorales con

el ya conocido “dedazo”. En sí los regímenes presidencialistas en América latina provenían de una amplia tradición autoritaria, militar y oligárquica, mientras que en tiempos actuales se ha sumado el factor populismo en América Latina sin ser México la excepción con el gobierno actual.

Particularmente, para el caso mexicano, el periodo del hiperpresidencialismo abarcó desde el surgimiento del Partido Revolucionario Institucional en 1929¹, su llegada al poder hasta la aparición de los gobiernos sin mayoría en 1997. En términos legislativos, esto significaba que durante el periodo hiperpresidencialista en México, las facultades legislativas del presidente tendían a ser ilimitadas. Las iniciativas que el ejecutivo presentaban ante el Congreso eran aprobadas casi por unanimidad y en pocas ocasiones sin modificaciones, de esta manera el presidente era considerado como “el máximo legislador”, siendo entonces quien llevaba las riendas de los poderes Ejecutivo y Legislativo. De igual forma en el año de 1997 el PRI perdió la mayoría constitucional de la Cámara de Diputados convirtiendo a los partidos de oposición en actores pivotes dentro del Congreso (Nacif, 2000).

¹ Solís, Cerna y Díaz (2017) refieren que el sistema político mexicano se encontraba caracterizado por: 1. Un presidente con facultades metaconstitucionales y sin oposición, 2) por adoptar elementos del presidencialismo estadounidense, 3) por realizar una marcada referencia a la revolución de 1910, y 4) por contar con una constitución novedosa para su tiempo pero que ha sufrido un sinnúmero de modificaciones. Sin mencionar que este período además permitió la institucionalización del PRI (Greene, Sánchez, 2018). Esto solo por mencionar alguno, ya que la intención propia de esta tesis dista de ser un estudio sobre el sistema político mexicano.

El caso mexicano resulta interesante ante los ojos del mundo, pues pese a que es una democracia joven que ha logrado superar aquellos tintes autoritarios del hiperpresidencialismo ha mostrado un cierto nivel de estabilidad pese a sus cambios en el sistema electoral y de partidos. La transición de la democracia en México de 1997 permitió generar una institucionalización de los partidos políticos y lo más importante², se dio apertura a la creación de nuevos partidos y al nacimiento de oposiciones, entre ellas el PRD y el PAN los cuales serían importantes jugadores en años próximos para la historia política mexicana.

Durante las últimas tres décadas, el sistema político mexicano ha experimentado una serie de transformaciones muy profundas en diversos componentes relevantes, incluyendo el régimen político, las relaciones entre sus instituciones de gobierno y legislativas, tanto a nivel federal como local, la administración y el sistema electoral, la relación del gobierno con la sociedad civil, entre muchos otros cambios significativos, como parte de un dilatado proceso de democratización. No obstante, las transformaciones más profundas quizás han ocurrido en uno de sus subsistemas fundamentales: el sistema de partidos políticos. (Díaz, 2019).

Por su parte, las elecciones de 1997 representaron una pérdida para el hegemónico Partido Revolucionario Institucional pues el partido comienza a perder fuerza y legitimidad, así como a perder escaños en el Congreso, lo cual se vio reflejado en la pérdida de mayoría relativa que había logrado mantener por años.

² Entendiendo institucionalización de partidos “cuando los patrones de oposición interpartidista son relativamente estables, los partidos tienen una base estable y enraizada de apoyo de la sociedad, los partidos y las elecciones son vistos como legítimos y como los únicos instrumentos para determinar quién gobierna, y los partidos se organizan con base en normas y estructuras razonablemente estables” (Mainwaring & Scully, 1995 citados en Scartascini *et al.*, 2011: 67). En texto de (Díaz, 2019)

En el plano regional, el PRI también sufrió serias derrotas. En el Distrito Federal, (la segunda entidad con mayor número de electores del país), cayó en su votación a tal grado que no solamente perdió la jefatura del gobierno de la ciudad de México, sino que además no logró ganar ninguna de la 40 diputaciones locales para la Asamblea y ninguna de las 30 diputaciones federales de dicha entidad; además, perdió dos de las seis gubernaturas en disputa, Nuevo León y Querétaro, que tienen particular relevancia en términos de la nueva geografía electoral que se está construyendo en México. (Sirvent, 1997).

A la alternancia le precedió en 1997 otro cambio político de la mayor relevancia, la integración del primer Congreso plural desde la fundación del PRI. Esto dio lugar al primer gobierno dividido, donde el partido gobernante tendría que negociar, en su condición de primera minoría congresional, la agenda legislativa y de gobierno con los partidos de oposición (Solano, 2014:11).

Sin embargo, este año también representó un cambio en las instituciones y en las reglas electorales, dos partidos comienzan a ganar terreno en la arena política; el Partido de la Revolución Democrática (PRD) comienza a ganar más votos y el Partido Acción Nacional (PAN) comienza a ganar terreno en las elecciones y en las gubernaturas, dando pie a un cambio en el sistema de partidos y a la transición a la democracia en México.

A raíz de la transición de la democracia y la aparición de los gobiernos sin mayoría en México, el Legislativo retoma su papel y por ende poder, convirtiéndose en un contrapeso para el Ejecutivo. Sin duda, lo anterior, representó una gran pérdida para el Ejecutivo Federal, pues dejó de ser el poder supremo, se establece un sistema de *check and balances* y se retoma

la relación entre el Ejecutivo- Legislativo. En este sentido, la aparición de gobiernos divididos en México dio pauta a incrementar el número de jugadores con veto. Con base a lo anterior podríamos afirmar que el cambio de relación entre poderes pudo afectar a la forma en la que se lleva su agenda individual, así como en la producción legislativa a nivel federal.

Innegablemente uno de los pioneros en cuanto al tema de gobiernos divididos en México fue el politólogo Alonso Lujambio quien además de proponer una de las primeras definiciones sobre estos, realizó diversos análisis sobre la evolución de los gobiernos divididos en los congresos locales, los cuales serán posteriormente un punto de referencia para la realización de estudios posteriores.

En algunas, ocasiones se solía escuchar la frase “El presidente pone, pero el Congreso dispone”, sin embargo, esto no es del todo cierto, pues para que sea llevada a cabo la producción legislativa en materia de iniciativas es necesario que exista un buen equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo. En palabras de Alonso Lujambio (Lujambio,2004) el presidente no puede producir legislación ignorando a la legislatura, y la legislatura no puede producir legislación ignorando al presidente (salvo, se insiste, que el Congreso logre derrotar el veto presidencial con la insistencia de dos terceras partes de los miembros de ambas cámaras³³). Los poderes se necesitan entre sí para el desarrollo de la producción legislativa y ejercer un verdadero equilibrio de poderes.

³³ Cabe mencionar que la insistencia legislativa es un mecanismo que brinda a los legisladores hacer frente a la decisión de veto del Ejecutivo.

Dentro de las democracias, los Congresos o Parlamentos juegan un papel importante, pues es justo ahí, en donde se negocian presupuestos y la aprobación de leyes. Conforme con Bentham (2006) los parlamentos deben representar los intereses de la ciudadanía, los intereses sociales, deben saber identificar los problemas que aquejan a la sociedad y con base a ello saber formular y aprobar políticas que respondan a esa problemática. Si bien los parlamentos se han conocido por ser el órgano por excelencia en donde se realizan las leyes, sin embargo, en tiempos recientes ha sido cuestionado, pues el Ejecutivo cuenta con facultades legislativas y actualmente se ha ido fortaleciendo la participación de los ciudadanos en el proceso legislativo como lo es el cabildeo o lobbying.

El Poder Legislativo es la arena política donde la democracia representativa tiene su principal ámbito de acción. Es el espacio vital para hacer efectiva la representación, así como para la legitimación de políticas públicas, se trata de una institución deliberativa que ejerce control y rendición de cuentas del Poder Ejecutivo. Figuran como la expresión más directa y plural de la soberanía popular. (Alcántara, García, 2011). Una de las formas en las que se puede medir el poder efectivo de las legislaturas, de acuerdo Blondel (2006) es conforme al grado de participación de los diputados dentro del quehacer parlamentario. Con base a lo anterior es necesario el generar investigaciones más profundas sobre la producción legislativa, que vayan más allá del número de iniciativas y las veces que un diputado sube a tribuna, para ello es necesario el adentrarnos en las funciones que realizan los legisladores y las áreas que son parte de la producción legislativa dentro de este poder, así como hacer referencia a la profesionalización de la política.

Por otro lado, la negociación representa un proceso fundamental para llevar a cabo el acto legislativo y de igual forma permite limitar el poder de los grupos parlamentarios, además de impulsar la agenda e intereses de los mismos grupos o representaciones parlamentarias. En este sentido, es importante considerar el papel que juegan las oposiciones dentro de las negociaciones legislativas, pues a mayor oposición menor será la producción legislativa, de ahí la importancia de que los grupos parlamentarios cuenten con buenos negociadores que les permitan llegar a acuerdos y que la agenda e iniciativas de cada grupo puedan llegar a pleno para posteriormente ser aprobadas. Los procesos de negociación más importantes para el desarrollo de políticas públicas y el movimiento de la agenda se realizan entre el Ejecutivo y Legislativo, siendo este último el punto central de negociación principalmente dentro de las comisiones legislativas, en los que pueden involucrarse instituciones, el representante del ejecutivo o algún miembro de su gabinete y los mismos legisladores para la toma de decisiones, así mismo la llegada del Gobierno Abierto ha permitido la inclusión de los ciudadanos en el proceso legislativo, sobre todo en la propuesta y análisis de iniciativas, esto por medio de las mesas de trabajo o la ya mencionada figura de cabildeo.

De forma sintética, la buena negociación y la disciplina parlamentaria entre grupos o poderes permitirán agilizar la producción legislativa. Aunado a lo anterior y con base a las conclusiones hechas por la comunidad politológica tras la llegada de los gobiernos sin mayoría en México se hablaba de una “parálisis legislativa parcial” pues algunas de las iniciativas quedaban “estancadas” dentro de las comisiones legislativas o eran desechadas en la llamada “congeladora”, caso contrario al periodo hiperpresidencialista en México donde las iniciativas generadas por el Ejecutivo eran presentadas, analizadas y aprobadas con gran agilidad, pero poco abiertas al debate.

Dentro de la comunidad politológica, tras el surgimiento de los gobiernos sin mayorías se han retomado los estudios sobre la relación ejecutivo-legislativo además de que se han llegado a diversas conclusiones, una de ellas es que la producción legislativa desde la perspectiva de los gobiernos divididos y unificados se ve afectada por diversas variables, tales como el institucionalismo, el sistema de partidos en el que se desenvuelven, inclusive la conducta del legislador en términos de negociación. Mientras que la tendencia en los gobiernos unificados las iniciativas introducidas por el Ejecutivo son mayormente aprobadas y con mayor rapidez (Patrón, 2012). De hecho, una de las preguntas más frecuentes respecto a los estudios de este tema ha sido ¿cuál es el impacto que los gobiernos divididos han tenido en la relación Ejecutivo-Legislativo?

La transición a la democracia en México generó un cambio en el plano institucional, en las reglas del juego político, pues permitió transitar a un sistema de partidos competitivo, así mismo permitió resaltar el rol de los partidos políticos en la vida democrática del país, se dio paso a la llegada de los gobiernos divididos en los cuales las reglas eran otras, los partidos se veían obligados a negociar a fin de dar seguimiento a su agenda y a ganar favores. El presidente y el Congreso se vieron obligados a sentarse en la misma mesa y negociar, así mismo se establecieron oposiciones lo cual permitía que el Congreso regresara a ser un agente de contrapeso ante el Ejecutivo.

Con base a lo anterior considero que es importante intentar responder a la siguiente pregunta: ¿de qué manera han afectado los gobiernos sin mayoría en la producción legislativa y en el establecimiento y seguimiento de la agenda del Ejecutivo?, teniendo como hipótesis que la praxis de los gobiernos divididos ha obstaculizado la producción legislativa del Ejecutivo. La respuesta de esta primera pregunta de investigación nos lleva a preguntarnos ¿Cuál ha sido y como se ha llevado a cabo la producción legislativa durante el periodo de gobiernos sin mayoría en el Ejecutivo Federal Mexicano para el periodo 2006-2018? Lo cual será desarrollado en los capítulos posteriores.

Teniendo como supuesto que las legislaturas tienden a ser en mayor o menor medida productivas conforme al gobierno en el que se desenvuelven, ya sea unificado o sin mayoría.

Capítulo I. Enfoques Teóricos Sobre la Teoría de Gobiernos sin Mayoría y la Relación Ejecutivo- Legislativo

Más allá de los debates derivados del derecho constitucional o de la filosofía política, la discusión sobre los distintos modelos de interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo (dejando en claro que no existe una codependencia directa entre ambos poderes), se han reflejado en la ciencia política en el debate sobre las formas de gobierno, las cuales, configuran el modelo de relaciones existente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo (Sánchez, García, 2017:353).

Dentro de la filosofía política clásica, dos de los autores más representativos dentro de la teoría de poderes, sin duda, han sido Locke y Montesquieu, por medio de sus textos “Tratado del gobierno civil” y “El espíritu de las leyes” referían a la División de poderes; Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con los cuales se buscaba dejar atrás el viejo absolutismo monárquico y que el poder cayera en las manos equivocadas, por ejemplo, en manos de demagogos, y como un medio de control y equilibrio de poderes, ya que no suelen ser totalmente independientes el uno del otro.

En este capítulo, se discutirá la importancia de la teoría de división de poderes propuesta por John Locke y Montesquieu para entender el funcionamiento de los Gobiernos sin mayoría y la relación entre los poderes ejecutivo- legislativo a fin de lograr un equilibrio de poderes, así como una delimitación y respeto a las funciones de cada uno de los poderes. Dado por entendido que un correcto funcionamiento de ambos poderes permitirá que cada uno pueda dar seguimiento a su agenda y contar con el buen funcionamiento de un Estado.

Los gobiernos sin mayoría han marcado una pauta y un cambio en la relación Ejecutivo-Legislativo, pues trazaron una nueva línea de estudio en el ámbito legislativo, permitieron poner los ojos al funcionamiento e importancia de las comisiones legislativas, la producción legislativa, las coaliciones y el proceso de negociación requerido para que una iniciativa de ley sea aprobada. Incluso permitió cuestionar la importancia del veto presidencial. Este capítulo intenta responder las siguientes preguntas ¿Qué es un gobierno sin mayoría? ¿Cuál es la diferencia entre un gobierno dividido y un gobierno sin mayoría? ¿Qué cambios y retos representaron los gobiernos sin mayoría en el funcionamiento del Gobierno⁴?

⁴ María Amparo César sugiere considerar dos de las funciones más importantes del Legislativo para contestar a dicha pregunta; la de legislar y dos la de fungir como contrapeso ante el Ejecutivo. (César,2002, p.351)

1.1 Teoría de división de poderes.

“Le pouvoir arrête le pouvoir”

Montesquieu

La teoría de división de poderes desde su concepción fue una de las formas en las que se pretendía luchar contra la tiranía y las monarquías absolutistas dando pie a un sistema político liberal que permitiera contar con órganos con facultades específicas que garantizaran derechos a los ciudadanos. Por su parte la creación y división del poder ejecutivo y legislativo impedían que el poder se concentrara en una sola persona, en algunos casos el rey, y que este fuera el único encargado de la toma de decisiones, ambos poderes deben ser los encargados representar los intereses de los ciudadanos.

Esta teoría sigue manteniéndose vigente para poder entender el funcionamiento de los estados modernos. Como bien explicaba Locke y Montesquieu una división de poderes es necesaria para que existan pesos y contrapesos, para que exista un balance, de forma tal que uno no sobrepase las facultades del otro, el que cada uno cuente con facultades propias permite garantizar un buen funcionamiento del Estado y de derechos. Para Locke el poder legislativo debe de tener la facultad de fijar leyes y decretos, en el que los ciudadanos renuncian a su poder natural a favor de la sociedad para ello debe buscarse a las personas que cuenten con las capacidades que se consideren más adecuadas para llevar esto a cabo, encargando que se gobierne mediante leyes.

Uno de los representantes más importantes dentro de la teoría de división de poderes es Montesquieu (1749) en su obra clásica *El espíritu de las leyes*, en donde propone una separación de los poderes del Estado, sostiene que la distribución jurídica de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial sólo podrá limitar el uso arbitrario del poder y salvaguardar la libertad y los derechos de los ciudadanos, si se combina con otro principio basado en su distribución social. Así mismo, describe un modelo institucional en el que la diversidad propia de una sociedad estamental -la sociedad inglesa- se integra formalmente a los poderes del Estado. La teoría de Montesquieu representa una de las teorías más importantes para el funcionamiento de un Estado, oponiéndose a la idea de que el poder debe ser concentrado en una sola persona, dejando atrás la idea de la monarquía absolutista francesa. Este pensamiento ha dado pauta al desarrollo de las democracias modernas. Su teoría sigue aplicándose de tal forma que el poder detiene al poder, la división de poderes, reflejada en muchas de las constituciones del mundo debe garantizar una división y equilibrio de poderes a fin de impedir que el poder sea concentrado en un solo grupo o persona y el Estado garantice derechos, y se estructure un Estado de derecho, por lo que se debe evitar a toda costa el dar un sobre protagonismo al ejecutivo, pues el no poner límites y contrapesos a dicho poder puede poner en riesgo el funcionamiento de toda democracia.

Actualmente, en su mayoría, los estados modernos cuentan con una clara división de poderes; ejecutivo, legislativo y judicial que dan pauta a una limitante del ejercicio del poder, en donde los tres entes necesitan trabajar de manera conjunta para que un Estado funcione. Conforme al pensamiento de Montesquieu el poder Ejecutivo debe ser representado por pocas personas, el presidente y/o primer ministro. Mientras que el poder legislativo debe estar

concentrado mejor en muchos que en uno, la tarea fundamental del legislador es la de crear leyes que favorezcan al equilibrio de poderes.

Uno de los factores más importantes para llevar a cabo las relaciones ejecutivo- legislativo es el buen funcionamiento del proceso legislativo y por ende el lograr una producción legislativa de calidad que garantice derechos y el buen funcionamiento del Estado a la ciudadanía. Cuando el poder legislativo y ejecutivo se reúne en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados, no hay libertad. (Montesquieu, 1906).

Por su parte, Locke reafirma la importancia que el poder legislativo debe ser separado del ejecutivo, es decir que cuente con facultades propias y dos que el poder legislativo esté en manos de los ciudadanos y funja como un órgano de consenso para todos, que sea una forma en la que todos puedan participar en la toma de decisiones.

Las legislaturas se ubican como una de las instituciones centrales en el balance, distribución y relación de poderes. A partir de la transición de la democracia en México, el Poder Legislativo ha evolucionado como contrapeso en la función de políticas y la acción gubernamental (Patrón,2015:13). El poder legislativo se ha visto como una figura que juega un papel de restricción y control hacia el poder ejecutivo y se dedica solamente a legislar y/o sancionar iniciativas de ley emanadas del poder ejecutivo. Sin embargo, las legislaturas son actores clave en los procesos de formulación de políticas públicas (Patrón,2018:12).

El poder legislativo debía tener límites, concretándose en la ley como poder superior, vinculada a la realización de los fines del Estado y el mantenimiento de la libertad, y consiguió la reconciliación de la supremacía legal con la separación de poderes, basando su tesis en la sujeción de todos los sujetos y poderes a la ley, incluido el rey, afirmándose el Parlamento como poder supremo pero no absoluto, sino que las leyes debían ser promulgadas de acuerdo con la ley natural, con las reglas generales propias de la legislatura, no para cada caso particular. (Berning, 2009).

Si bien, debe existir un equilibrio entre poderes no podríamos decir que uno se encuentra subordinado al otro, en realidad se debe de considerar que es un trabajo conjunto, en el que cada uno cuenta con facultades propias y que su trabajo impactara en los otros poderes y en el cómo se llevan las riendas del Estado.

Pese a lo establecido en las constituciones modernas, es necesario el contar con mecanismos que garanticen una verdadera división de poderes, un respeto a las facultades de cada uno de ellos, el que cada uno cumpla con su función y el que no exista interferencias de un poder sobre otro, garantizará el buen funcionamiento del Estado, En palabras de Laura Valencia Escamilla (2012) una buena relación entre el Ejecutivo y el Legislativo llevará a contar con un congreso fuerte, lo cual en términos de capacidades legislativas, de control y especialización, favorece al Poder Legislativo en el diseño de políticas públicas.

Así mismo, la división de poderes no solo interfiere en la relación ejecutivo- legislativo, sino en la forma en la que los partidos políticos se desenvuelven dentro del juego político, en el cual uno de los objetivos principales será ocupar lugar de representación popular como lo es diputaciones y senadurías, así como posiciones estratégicas como lo son los miembros del gabinete. En el presidencialismo el ganador se lleva todo, ya que en los gobiernos parlamentarios pueden ser más rígidos gracias a la disciplina del partido y la fortaleza de la organización (Mainwaring y Shugart, 1997 en García y Sánchez,2017: 370).

1.2 Relación Ejecutivo- Legislativo en los sistemas presidenciales.

1.2.1 Presidencialismo

Sin duda, una de las formas más populares dentro de las formas de gobierno, es el presidencialismo, dicho sistema se caracteriza por la forma de elección de los poderes ejecutivo y legislativo y la forma en la que estos se relacionan dentro de un período determinado⁵.

Un rasgo fundamental de los regímenes presidencialistas es que los ciudadanos eligen al jefe de gobierno y a los miembros del Poder Legislativo por separado. (...) La interacción entre los métodos utilizados para elegir al presidente y legisladores influye en el grado de fragmentación del sistema de partidos y en la proporción de escaños en el Congreso que controla el partido del gobierno. Ambos factores influyen en la capacidad del presidente de

⁵ Para el caso mexicano, el periodo es de tres años para cada legislatura y seis años para el caso del presidente.

obtener el apoyo del Poder Legislativo para sus iniciativas políticas. El sistema electoral incide también en el número de partidos que logran representación en el Poder Legislativo y, en consecuencia, en la equidad de la representación política (Mark, Zovatto, Mateo, 2006).

Uno de los temas de mayor relevancia para la ciencia política en los últimos años ha sido el entender las formas de gobierno siendo el presidencialismo y el parlamentarismo a los que se les ha dado mayor énfasis en América Latina. De dichos estudios se han desprendido importantes análisis sobre la forma en la que los poderes se relacionan y se diferencian entre sí, así como la forma en la que se logra llegar a un equilibrio de poderes.

El presidencialismo, es sin duda una de la forma de gobierno más popular en América Latina, caracterizado porque el Ejecutivo es concentrado en una sola persona elegida por medio de elección popular, en el que recae la mayor parte de la responsabilidad ante la opinión pública y ante la ciudadanía.

Sin duda, el presidencialismo en Latinoamérica se ha enfrentado a un sinnúmero de críticas, algunas de ellas presentes en los estudios sobre la relación ejecutivo-legislativo, Mainwaring y Shugart (1997) mencionaban que uno de los problemas principales era que los presidentes latinoamericanos contaban con “facultades imperiales” de forma que les permitía gobernar de manera unilateral. El poder real de los presidentes resulta de una interacción compleja entre sus atribuciones formales, las convenciones constitucionales no escritas, las características del sistema de partidos y de la organización partidaria y la fortaleza de otras instituciones. (Negretto, 2018).

El presidencialismo, representa el sistema por excelencia en la que se observa con mayor facilidad la división de poderes. Shugart y Haggard (2001) refieren que dentro de los regímenes presidenciales el *policy making* es caracterizado por una marcada separación de poderes. Para que esto sea llevado a cabo es necesaria la aprobación de ambos poderes los cuales se deben establecer en la constitución o en las leyes que rijan el estado. Esta separación de poderes puede dar como resultado una separación de interés provocando así una mayor dificultad en la toma de decisiones. Esto no ocurre en los regímenes parlamentarios pues el gobierno emana del parlamento, esto en temas de política pública implicaría en los parlamentos la caída del gobierno o la renovación de la cámara. (Alcántara, Sánchez, 2001)

A diferencia de los sistemas parlamentarios en los presidencialistas el poder legislativo tiene mayor libertad de acción y no está sometido al gobierno, de ahí la importancia de la disciplina partidista. (Mainwaring, Shugart, 1997). El que el poder legislativo se vea sometido ante el Ejecutivo tiende a dar como resultado un peligro latente a tornarse en un régimen autoritario, por ello es por lo que el legislativo debe estar en manos de muchos, debe ser plural y debe representar a las mayorías.

Entonces los partidos políticos, tomarán un papel importante para el desarrollo de la relación ejecutivo- legislativo, dentro de los sistemas presidencialistas, el apoyo de los partidos políticos permitirá dar seguimiento a la agenda del ejecutivo, a la aprobación de políticas públicas y de su agenda, sin embargo, esto, no resulta del todo indispensable, incluso puede llegar a ser peligroso ya que el que exista una línea casi invisible entre el sistema de partidos y el ejecutivo debilitará el límite entre la relación ejecutivo- legislativo, a la división de poderes misma y al sistema de pesos y contrapesos; a comparación de los sistemas parlamentarios en los cuales el apoyo del partido que domine el parlamento es indispensable para la ejecución de su gobierno.

Como se hizo mención .en la mayoría de los países latinoamericanos, la percepción del legislativo es débil, se piensa que el presidente es en quien recae el poder y la mayor parte de la responsabilidad para dirigir un Estado esto ante la ciudadanía y ante la opinión pública; Sin embargo, es importante mencionar que la confianza en las instituciones de la democracia ha disminuido, de acuerdo con un estudio realizado por el Latinobarómetro (2015)⁶ en el promedio de 1995 a 2015 muestra que la población confía más en el gobierno (38%) que en poder judicial (33%) o en el Congreso (31%) y en los partidos políticos mismos. En síntesis, la función del Ejecutivo es mayormente valorada que la del Legislativo, no obstante, para evitar llegar a crisis gubernamentales, es indispensable que exista una buena relación entre el ejecutivo y el legislativo.

La importancia del Legislativo recae en que es uno de los organismos que se involucra directamente en el *policy making*, en el proceso de toma de decisiones, es en donde se desenvuelven los partidos políticos y de esta forma se convierte en uno de los principales receptores de elites políticas (Alcántara, Sánchez, 2001). Por tanto, una de las formas de medir la fortaleza del legislativo serán aquellos mecanismos constitucionales que le permitan superar el veto del Ejecutivo -siendo este uno de los mecanismos más importantes para el control legislativo-. En síntesis, el Poder Legislativo es el lugar por excelencia para el proceso de toma de decisiones, para la hechura de políticas, es ahí en donde son presentadas y aprobadas las iniciativas ley, y en donde los partidos políticos ejercen su fuerza, es en el Congreso en donde se concentra la elite política.

⁶ Informe “La confianza en América Latina 1995-2015” realizado por Latinobarómetro disponible en: http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00005085INFORME_LB_LA_CONFIANZA_1995_2015.pdf.

El legislativo, por su parte, debe fijar una postura más fuerte no solo cuando ejerce su facultad de legislar, sino también al momento de formular y ejecutar políticas públicas. Bien podríamos decir que si existe una obstrucción constante a las propuestas presidenciales o una obstrucción de un poder a otro hablamos de que existe una falla de gobernabilidad. Por ello es necesario, que el Parlamento sea activo, que tenga capacidad de intervenir en el *policy making*, así como que cumpla con su función del fiscalizar al Estado⁷.

El Poder Legislativo ha sido concebido como una figura que desempeña un papel de restricción y control hacia el Poder Ejecutivo y se dedica sólo a legislar o sancionar iniciativas de ley. Sin embargo, las legislaturas son actores clave en los procesos de formulación de políticas donde la división de poderes es efectiva. (Patrón y Vargas, 2012).

Como se hizo mención en líneas anteriores; la importancia de una buena relación entre poderes permitirá que cada una cumpla con sus facultades, que se garantice un verdadero equilibrio de poderes y el cumplimiento de cada una de sus agendas, lo que conllevará a la gobernabilidad de un Estado, evitando así una crisis gubernamental.

Para ello, María Amparo Casar (2002) propone tres principios necesarios para lograr un equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo;

- a) Jurisdicciones compartidas entre ambos poderes.
- b) Exigencia de colaboración.
- c) Capacidad de bloqueo.

⁷ Haciendo referencia a las tres funciones principales del poder legislativo: legislar, representar y fiscalizar.

Sin embargo, hoy en día podemos decir que el cambio de reglas en los partidos y en las instituciones ha propiciado que el Ejecutivo cada vez tenga menos facultades legislativas, así como una mayor rigidez del parlamento con el ejecutivo. La controversia y la forma de llevar a cabo los contrapesos han ido en aumento, la no existencia de una buena relación entre el ejecutivo y el legislativo conllevará a que el presidente se enfrente a dificultades para aprobar iniciativas de ley y reformas constitucionales.

Los escenarios en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo deben considerar variables como la pluralidad en el congreso, y el control del Ejecutivo sobre el congreso y sobre su fracción parlamentaria. La relación entre estas variables y el involucramiento del congreso en el proceso de toma de decisiones de políticas es directa. Es decir, a menor pluralidad y mayor control del Ejecutivo sobre el congreso y su fracción parlamentaria, la participación del Legislativo es reactiva durante el proceso; y a la inversa: a mayor pluralidad o menor control presidencial sobre el congreso y su fracción parlamentaria, la participación del Legislativo es más activa durante el proceso. (Patrón y Vargas, 2012).

Por su parte, de acuerdo con: Alemán y Tsebelis las instituciones legislativas influyen en las capacidades legislativas del presidente y su relación con el Congreso, esto se encuentra legitimado por la vía constitucional y por los reglamentos internos de dichas instituciones, en la tabla siguiente (ver tabla 1) se desglosan las variables que afectan al control de la agenda desde la perspectiva de ambos poderes, en las cuales la facultad de proponer, iniciar o modificar alguna legislación, el poder de veto, decreto, referéndum así como la capacidad de convocar a sesiones extraordinarias, resultan relevante al igual que el papel de la comisiones dentro del proceso legislativo pues es justo ahí en donde se negocia el cómo se

llevará a cabo la agenda, en la que los *veto players* juegan un papel sumamente importante dentro de este proceso, en donde lo establecido en la Constitución y los reglamentos internos del Legislativo influye en el establecimiento y desarrollo de la agenda legislativa pues son las que determinarán la forma en la que debe llevarse el proceso legislativo, facultades y quienes deberán intervenir en dicho proceso, de igual forma permitirá medir el grado de consenso y la apertura a la negociación.

Tabla. 1. Variables institucionales del poder de agenda

Variables institucionales que afectan al control presidencial de la agenda legislativa	Variables institucionales dentro de la Cámara que afectan al control de la agenda
<ul style="list-style-type: none"> 1) Capacidad presidencial para forzar al pleno al tratamiento urgente de las leyes 2) Prerrogativas sobre el presupuesto y las leyes económicas 3) Posibilidades de enmienda de los proyectos del Ejecutivo (si las comisiones pueden modificar las iniciativas presidenciales, si el Ejecutivo puede insistir en las previsiones de la ley cuando está en comisión, si se permite que el Ejecutivo realiza modificaciones a una ley que está en el pleno) 4) Capacidad de veto presidencial e insistencia del Legislativo 5) Capacidad de decreto presidencial 6) Disposiciones acerca de la convocatoria de referéndum 7) Capacidad del Ejecutivo para convocar sesiones extraordinarias del Congreso 	<ul style="list-style-type: none"> 1) Quién determina la agenda del pleno y si es difícil modificarla (tipo de mayoría necesaria para cambiar el orden del día) 2) Papel de las comisiones (plazos, derecho a tratar las leyes en primer lugar, prerrogativas sobre el paso de las leyes por las comisiones) 3) Reglas para salvaguardar a las minorías, quórum 4) Prerrogativas sobre las enmiendas

Fuente: García Montero (2009) a partir de Alemán y Tsebelis (2002).

1.2.2 Las facultades legislativas del presidente

La importancia de que el presidente cuente con facultades legislativas radica en que esto determinará la dispersión o concentración de un Estado, el que un presidente sea fuerte determinará el contrapeso que ejercerá frente al Legislativo.

Conforme con Escamilla y Sánchez (2016) para definir el grado de concentración o dispersión del poder del Ejecutivo es necesario comprender 7 variables, las cuales se desglosan de la siguiente manera:

1. En materia de defensa y de seguridad;
2. Legislativas,
3. Jurisdiccionales,
4. En materia de política exterior
5. De nombramiento,
6. Económicas y
7. De emergencia.

Para efectos de esta investigación solo nos enfocaremos en las facultades legislativas del ejecutivo, las cuales resultan de gran importancia para que el presidente se involucre en el trabajo legislativo y pueda dar seguimiento a su agenda. Para que exista un verdadero equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo, presidente puede recurrir a ciertos mecanismos que le permitan ser un contrapeso frente al Legislativo, los cuales pueden ser: la capacidad con la que cuenta para presentar iniciativas, el tipo de veto (ya sea parcial, total o de bolsillo),

la facultad para emitir decretos sin la aprobación del legislativo, la capacidad de legislar aun sin el permiso del congreso o delegación legislativa, el poder convocar a referéndum y los poderes de emergencia los cuales permiten que presidente sin previa autorización del Congreso, que suspenda ciertos derechos fundamentales y dicta medidas legislativas para afrontar una situación de catástrofe o calamidad pública con una vigencia específica” (Zovatto y Orozco, 2009)⁸

Mainwaring y Shugart⁹ mencionan que los presidentes cuentan con dos facultades legislativas de suma importancia: el veto y el decreto (este le permite emitir reglamentos sin la aprobación del congreso) cuando los mandatarios utilizan el poder de decreto establecen un nuevo statu quo pues promueven el cambio de emitir una nueva legislación. Cuando un presidente hace uso del veto utiliza sus poderes reactivos, mientras que cuando emite decretos aparecen sus poderes proactivos. (Escamilla, 2014).

⁸ En texto de Escamilla y Sánchez, 2016

⁹ En el texto de Escamilla, 2014.

Tabla 2. Tipologías de presidente propuesta por Shugart y Mainwaring

Presidente potencialmente dominante	Presidente potencialmente marginal
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Poder de decreto ✓ Iniciativa exclusiva y preferente ✓ Puede convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. ✓ Control de la agenda. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Creación de leyes ✓ Delimitación de la agenda

Fuente: elaboración propia con información de Shugart y Mainwaring, 2002

Sin la facultad de veto y decreto difícilmente podemos contar con un presidente fuerte que tenga las herramientas para contrarrestar el poder del Legislativo y a su vez permite al presidente involucrarse en el proceso legislativo más allá de solo presentar iniciativas y dejar el proceso en mano de los legisladores.

El presidente delimitará su postura frente al Legislativo con base a la relación que tenga con este último a lo largo de los sexenios, conforme al texto de García y Sánchez (2017) los presidentes suelen tener diversas modalidades de acción frente al legislativo, entre las cuales se presentan:

Tabla 3. Modalidades de acción del presidente frente al Ejecutivo.

Modalidad de acción	Característica
✓ Recalcitrante	Bajo apoyo de los legisladores y rechazo a las propuestas emitidas por el presidente.
✓ Negociadora	El Congreso exige ser parte de la toma de decisiones.
✓ Parroquial-venal	El Congreso muestra apertura a establecer una cadena de favores.
✓ Subordinada	Los legisladores se deben al presidente, por lo cual muestran gran apoyo a las decisiones presidenciales.

Fuente: Elaboración propia con base en texto García y Sánchez, 2007:37

1.2.3 El veto presidencial y el decreto como herramientas de control ante el Legislativo.

Generalmente en los regímenes presidencialistas, el presidente cuenta con una facultad propia, el Poder de Veto¹⁰, la cual representa una de las limitaciones del Ejecutivo frente al Legislativo y que favorece al sistema de pesos y contrapesos. Esto ha complicado la posibilidad de éxito del Ejecutivo al presentar iniciativas, como bien menciona Matthew y Shugart (2001) el titular del Ejecutivo debe contar con una mayoría en el Congreso que sea disciplinada y los legisladores deben inclinarse a producir leyes generales para garantizar el equilibrio de poderes y con ello la estabilidad gubernamental. Esta facultad forma parte del sistema de contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; así, mientras el presidente puede vetar la legislación, el Congreso puede superar ese veto con un porcentaje del voto de los legisladores en la (s) cámara (s) (Sistema de Información Legislativa; 2018)¹¹.

De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa (SIL)¹² el poder de veto se entiende como la figura legal que es utilizada para generar contrapesos entre la facultad reglamentaria del Ejecutivo y los mecanismos de control que tiene el Poder Legislativo respecto a aquella. En su creación esta figura buscaba garantizar que los reglamentos fueran hechos por representantes de elección popular.

¹⁰ De acuerdo con Luis Carlos Ugalde 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).

¹¹ En Congreso de la Unión. (2018). Veto. 06 de abril de 2018, de Sistema de Información Legislativa Sitio web: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=241>

¹² En Congreso de la Unión. (2015). Veto. 09-abril-2018, de H. Congreso de la Unión Sitio web: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=241>

Mientras que Laura Valencia Escamilla (2006) afirma que 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. En sí, el veto presidencial es un instrumento de “defensa” y moderación de los poderes ejecutivos frente a decisiones de las asambleas legislativas. Cuando una democracia es plural, el veto juega un papel central para que opere el sistema de equilibrios entre poderes, porque otorga al presidente un arma de contrapeso frente al Congreso (Ugalde, 2002).

A pesar de ello, el papel del presidente en tiempos actuales se reduce a alguien con la facultad de solo presentar iniciativas que necesita apoyarse de coaliciones multipartidarias, por su parte, los gobiernos sin mayoría son asociados con una menor contribución del Ejecutivo a la producción legislativa, sin embargo, el Poder Legislativo siempre encuentra la manera de sobreponerse ante dicha facultad.

De acuerdo con Jeffrey Weldon¹³, tres son las condiciones necesarias para que el poder del presidente domine ante el Legislativo, las cuales se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 4. Condiciones bajo las cuales el presidente puede dominar al Legislativo.

Condición	Característica
Que exista un gobierno unificado	El presidente tiene mayor libertad y seguridad de que contara con el respaldo de los integrantes de las Cámaras para que sus iniciativas sean aprobadas por el Congreso
Unificación de partido	El partido mayoritario vota de acuerdo con las preferencias del partido y por ende del presidente
Liderazgo presidencial	Que el presidente tenga control ante las cámaras de manera que logre una votación de acuerdo con sus intereses

Fuente: Elaboración propia con información del texto de Jeffrey Weldon (2002) en texto de Cortez Salinas (2013).

¹³ En el texto de Cortez Salinas, Josafat. (2013).

Con base a lo anterior podemos decir que el veto representa uno de los mecanismos más importantes con los que cuenta un presidente, pues le permite equilibrarse ante el Legislativo, le permite abrirse a la negociación y a la disciplina parlamentaria, sin embargo, es verdad que dicho mecanismo le ha dificultado el ejercer de manera plena sus facultades legislativas, en si el veto es la carta que le permite poner a la par el juego ante el Legislativo, de ahí su importancia dentro de las democracias modernas.

Por su parte el decreto representa una autoridad del Ejecutivo para presentar leyes Carey y Shugart (1998) a través de los cuales, prácticamente todos los poderes ejecutivos del mundo regulan la forma de implementar las leyes previamente existentes, dichos autores catalogan los decretos de la siguiente manera:

Tabla 5. Tipos de decreto Carey y Shugart (1998)

Tipo de Decreto	
✓	De emergencia
✓	Decretos delegados
✓	Decretos con fuerza de ley inmediata

Fuente: Elaboración propia en base al texto de García, 2008.

El decreto puede cambiar el *statu quo* a cualquier posición dentro de su espacio de preferencias sin tomar en cuenta las preferencias del Congreso. (García, 2008), La facultad de decreto puede ser utilizado para resolver problemas colectivos, en situaciones de emergencia, sin embargo, se debe buscar que no sobrepasen los límites constitucionales, de forma que se eviten abusos por parte del presidente. Así mismo se ha llegado debatir el papel que funge el decreto en cuanto al favorecimiento hacia el Ejecutivo, sin embargo, es sabido que el decreto también puede favorecer al Legislativo para la resolución de conflictos entre

ambos poderes, además de que garantiza la participación del presidente en el proceso legislativo¹⁴.

En particular, si un presidente minoritario decide utilizar sus poderes de decreto de manera confrontacional y sin formar coaliciones legislativas para compensar su debilidad fracasará en su estrategia (Mainwaring y Shugart, 1997).

Los Presidentes en minoría cuentan con mayores dificultades para gobernar ha generado numerosos trabajos e hipótesis en América Latina. Así, entre las consecuencias de los Gobiernos sin minoría se ha afirmado que está el uso por parte del Ejecutivo de poderes constitucionales unilaterales tales como el decreto para sacar adelante la agenda del Gobierno (...) Cuando un presidente cuenta con una mayoría legislativa amplia, el uso del poder unilateral de decreto es poco relevante, para determinar cuáles son o no para alcanzar sus metas políticas (Cox y Morgenstern, 2001)¹⁵

1.3 Número efectivo de partidos y fragmentación en la relación ejecutivo-legislativo en México.

Conforme a Sartori (1980) no todos los partidos tienen la misma influencia política dentro del proceso legislativo, por ello es necesario determinar cuáles son los partidos relevantes dentro de un sistema de partidos, así mismo es necesario considerar los partidos cuya representación política cumple cualquiera de los siguientes criterios (Gangas, 2013):

¹⁴ El proceso de formación de ley implica todo el proceso para modificación y creación de leyes, incluyendo todo el proceso que conlleva una iniciativa de ley, Y aquellas que se realizan fuera del parlamento. La diferencia entre el proceso legislativo radica en que este es exclusivo de dicho poder.

¹⁵ En texto de García Montero (2009)

1. Posibilidad de formar gobierno
2. Capacidad de veto
3. Capacidad de coalición.

Una de las formas en las que se puede medir la probabilidad que existe de que un individuo realice una elección por algún partido político en una determinada elección es por medio del crecimiento del Número Efectivo de Partidos, el cual fue un reflejo del cambio en la competencia electoral desde 1988 que ha tratado de establecer un cambio en el diseño institucional para generar una competencia más equitativa.

En México, desde la reforma política de finales de los años setenta, ha venido operando una modificación importante en la distribución de los triunfos de los diversos partidos en los procesos electorales a nivel distrital. Si se toman como punto de referencia las elecciones de los diputados federales por el principio de mayoría relativa, realizadas en los trescientos distritos en los que se encuentra dividido el país, se obtienen resultados interesantes (Valdés Zurita, 1995)

1.4 La teoría de jugadores con veto de George Tsebelis.

Dentro de sus primeras hipótesis los politólogos temían que los gobiernos sin mayoría generarían inestabilidad o incluso parálisis legislativa y gubernamental, el cambio de reglas en los jugadores con veto tendría que ceder a la formación de coaliciones dificultando la toma de decisiones. Juan Linz afirmaba que los gobiernos sin mayoría generarían crisis y parálisis legislativa en los regímenes presidencialistas, esto debido a la legitimidad dual y a la separación entre el Ejecutivo- Legislativa, propia de dicho sistema¹⁶. Mientras que Nacif (2000) menciona que la suma de presidencialismo y multipartidismo en México dio como resultado unca parálisis como el resultado del proceso legislativo. Sin embargo, las experiencias que se han tenido respecto a los gobiernos sin mayoría han evidenciado que esto no resulta ser del todo cierto, pues la ausencia de mayorías partidistas no ha impedido que el presidente realice coaliciones tanto para acuerdos respecto a la presentación y aprobación de iniciativas, así como para la construcción de la agenda. Dentro de los estudios de los primeros años de estos gobiernos se ha observado el surgimiento de un nuevo juego político y de una nueva forma de actuar de los jugadores con veto los cuales se veían obligados a formar coaliciones dentro y fuera de la votación legislativa de forma que les permitiera llegar al consenso en la presentación y aprobaciones de iniciativas de ley.

¹⁶ David Mayhew afirma que la disminución de la parálisis legislativa en los gobiernos divididos puede deberse en parte al tiempo entre periodos presidenciales (*timing*) al humor social o al presupuesto (Mayhew, 1991). Por otro lado, Sundquist (1992) afirma que el proceso legislativo dentro de los gobiernos divididos tiende a ser más prolongado y que el contenido de las iniciativas tiende a diluirse.

Para entender el funcionamiento de los sistemas políticos, así como las relaciones entre el Poder Ejecutivo- Legislativo debemos comprender el comportamiento de los jugadores con veto, los cuales de acuerdo con la teoría de George Tsebelis (2006) en su obra “*Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*” son aquellos actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para modificar el *statu quo* y son establecidos por la Constitución o el sistema político de cada país. Para el caso mexicano los diputados, senadores y hasta el mismo presidente son jugadores con veto pues ejercen un control importante sobre las políticas que remplazan al *statu quo*, además de ser establecedores de agenda y por ende generar estabilidad política¹⁷. Existen dos tipos de jugadores con veto; individuales (decisiones tomadas por unanimidad) y colectivos (aplicando la mayoría simple o calificada), si los jugadores con veto son generados por la constitución serán llamados jugadores con veto institucionales.

Los jugadores con veto serán necesarios también para la modificación del *Statu quo*, dentro del juego político debe considerarse la cohesión y la ideología así como el número de jugadores, considerando siempre que a mayor número de jugadores con veto menos control de la agenda legislativa y por ende se complica el proceso de toma de decisiones, sin embargo a menor número de jugadores resulta más sencillo contar una estabilidad del *statu quo*, las políticas públicas y el sistema político¹⁸, en esto radica la importancia de los mismos.

¹⁷ Entendida como la dificultad de efectuar un cambio importante en el *statu quo* y a medida que el *statu quo* se aproxima a uno de los jugadores con veto.

¹⁸ El grado de estabilidad de las políticas públicas adquiere gran relevancia para Tsebelis y es el factor esencial para entender determinadas características estructurales de un sistema político. (Lapiente, 2003)

De igual forma es importante conocer la diferenciación entre actores e instituciones con veto; (...) La diferencia entre instancias y actores con poder de veto radica en 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 (Escamilla, 2006).

Los jugadores con veto y el poder legislativo mismo serán los actores principales para el establecimiento de la agenda¹⁹, para que esto suceda es necesario que exista un consenso entre los jugadores con veto, por su parte el control de dicha agenda determinará la cantidad y calidad de las legislaciones de un país. “El Control de la agenda que tiene el gobierno aumenta el número de proyectos de ley importantes y reduce la inflación legislativa” (Tsebelis, 2006, p.228)

Sin embargo, la parálisis legislativa de los sistemas presidencialistas, ocurren en situaciones muy concretas: cuando el presidente no controla la mayoría de los escaños del Congreso y los actores con intereses divergentes controlan las instituciones separadas con poder de veto, (García, Sánchez, 2017: 362) de igual forma a mayor número de jugadores con veto y un bajo grado de control en el congreso generará mayor posibilidad de veto y una baja capacidad de implementar nuevas políticas (Cox y McCubbins, 2001 en *ídem*).

¹⁹ Cuanto mayor sea la estabilidad política (es decir, cuanto más pequeño sea el conjunto de resultados que pueda remplazar al *status quo*) más pequeño será el papel del establecimiento de agenda (Tsebelis, 2006. p. 3)

1.5 Disciplina parlamentaria. “Arte o ciencia del buen gobierno en las asambleas políticas²⁰”

De forma sintética, la buena negociación entre grupos o poderes permitirá agilizar la producción legislativa. Aunado a ello, la llegada de los gobiernos divididos en México ha implicado una “parálisis legislativa parcial” pues algunas de las iniciativas quedan “estancadas” dentro de las comisiones legislativas o son pasadas a la “congeladora”, caso contrario al periodo hiperpresidencialista en México donde las iniciativas presentadas por el Ejecutivo eran presentadas, analizadas y aprobadas con gran agilidad, pero poco abiertas al debate. Sin embargo, el término parálisis legislativa suele usarse con mucha impresión (...) En México la única causa institucional es el veto presidencial y no hay evidencia de que se efectuó de forma regular. Pero incluso si el presidente utilizara con mayor frecuencia su veto para detener al Congreso, no queda claro que la parálisis resultante sea una amenaza para la democracia (Nacif, 2006)

Para que lo anterior pueda ser llevado a cabo es necesario hacer uso de la disciplina parlamentaria, la cual podemos definir como la forma en la que los legisladores actúan y llevan a cabo su función de representación mediante el debate y el poner en la mesa los temas de mayor relevancia para la población, generalmente la disciplina parlamentaria está regulada por las normas internas del Congreso o Parlamento. Para ello debe ser tomada en cuenta la ideología del partido o propia del legislador, el poder de negociación del líder de bancada para presentar y aprobar iniciativas de ley.

²⁰ Definición de Miguel Matheus Fernández.

Laura Valencia Escamilla (2005) la define como una manifestación de la acción política del legislador motivada por su carrera política y por su libertad de acción respecto de las recomendaciones del líder partidista en relación con la naturaleza de las iniciativas. 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, con ello, se aseguraba la lealtad y la disciplina de los miembros del Poder Legislativo mediante el establecimiento de una estructura de incentivos que hacían que el interés de los legisladores residiera en satisfacer los intereses del jefe del partido. (Pérez, 2006).

La disciplina parlamentaria es la clave para el funcionamiento de la representación, pues para algunos (Orbegoso, 2015, Pérez, 2006) el Congreso representa la forma de garantizar la democracia debido a su origen popular y porque el poder recae en manos de muchos, la disciplina parlamentaria o legislativa busca corregir la mala praxis de la democracia en los parlamentos en cuanto al debate, votación y aprobación de temas de gran relevancia para la ciudadanía, además de que representa una forma de garantizar la democracia y el Estado de derecho. El que se genere una disciplina parlamentaria propiciará una mayor gobernabilidad del Estado, genera además un equilibrio entre el poder ejecutivo y legislativo especialmente en aquellos que cuentan con gobiernos divididos. Para su estudio es necesario tener como variable:

1. El partido político al que pertenecen,
2. El comportamiento individual del legislador,
3. Número de iniciativas presentadas y aprobadas.

En este sentido, podríamos concluir que las relaciones entre representaciones y grupos parlamentarios se sujeta a los intereses propios del partido y de sus dirigentes, lo cual se verá reflejado en las votaciones de cada legislador.

1.6 ¿Gobiernos Divididos o Gobiernos sin mayoría?

En la historia política del Siglo XX han surgido tres olas democráticas como transiciones de un régimen autoritario a uno democrático, estos procesos se han dado de manera paulatina en diversas partes del mundo, lo cual ha permitido fortalecer a los sistemas políticos democráticos y generar mayor legitimidad²¹. De acuerdo con Samuel Huntington, las democracias fueron construidas por medio de consensos, de acuerdos (...) Las hicieron los líderes políticos en los gobiernos y en oposición, los que tuvieron el coraje tanto de subvertir el sistema como de subordinar los intereses inmediatos de sus seguidores a las necesidades a largo plazo de la democracia (Huntington, 1994).

La tercera ola de la democracia en América Latina representó un período en el que comienzan a realizarse reformas, descentralización de poder que por lo menos en México impactó en mecanismos de control político y que a su vez permitieron fortalecer al Poder Legislativo frente al Ejecutivo²².

²² Shugart y Carey (1992) reconocen que en los regímenes presidenciales no son un imperativo que el Poder Ejecutivo fije el rumbo de la agenda legislativa nacional.

La llegada de la tercera ola de la democracia a México no solo dio pie a una alternancia de partido y a dejar atrás al sistema hegemónico sino también representó un cambio en el sistema electoral mexicano pues comienzan a realizarse elecciones verdaderamente libres y con un mayor número de jugadores, pero más allá de eso, trazó la llegada de gobiernos divididos en el plano federal, -los cuales son entendidos como una circunstancia en la que el partido o coalición del jefe del Gobierno no es la misma que el bloque o coalición mayoritaria del Legislativo-, esto, sin duda, significó un cambio en las reglas del juego político, pues los jugadores se veían obligados a mostrar apertura a la negociación, a fomentar la disciplina parlamentaria y a la formación de coaliciones, pues se había dejado atrás ese periodo en el que el presidente tenía el control absoluto del congreso, en el que presentaba iniciativas y eran aprobadas sin discusión alguna por ambas cámaras, el período en el que las iniciativas eran aprobadas con mayor rapidez. En resumidas cuentas, se dejó atrás la era del caciquismo y se dio paso a un cambio institucional, a un nuevo sistema electoral y de partidos en México. Surgió una mayor apertura a nuevos partidos políticos y la forma en la que estos competían en las elecciones, la transición representó el dejar atrás el viejo sistema hegemónico para dar pie a un sistema de partidos plural y competitivo.

Al comienzo de la tercera ola democratizadora en América Latina, uno de los focos de discusión fueron las deficiencias que presentó el exceso de poder que tenía el Ejecutivo (Negretto, 2009). Esto condujo a que se realizaran reformas en distintos ámbitos, destinadas a equilibrar el peso y facultades del poder Legislativo y Judicial con el presidencial. Además, se llevaron a cabo reformas de fortalecimiento territorial subnacional y locales, así como instituciones encargadas de la rendición de cuentas horizontal (*accountability* horizontal) en varios países latinoamericanos (Negretto, 2009), esto da pie a una reconfiguración de las

relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y a una mayor fuerza de este último ante los representantes del Ejecutivo.

Los gobiernos divididos son entendidos como condiciones propias de los regímenes presidencialistas en donde el Ejecutivo pertenece a un partido diferente al que tiene mayoría en el Congreso. Alonso Lujambio (1996)²³ los define como aquél en el que, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos 50% + 1 de los escaños en la Asamblea Legislativa (o en una de dos cámaras, si se trata de un sistema bicameral) (García Villa, 2017). Mientras que Colomer (2007) define a los gobiernos divididos como una situación política en la que varios partidos políticos tienen poder en instituciones relevantes. Por su parte, Gabino Solano (2014) los define como gobiernos con un Ejecutivo de un partido y un Legislativo donde ese partido no es mayoría.

De igual forma, los gobiernos divididos también pueden ser entendidos como una situación política en la que uno o varios partidos políticos tienen poder dentro de instituciones relevantes, esta división de gobiernos puede darse en dos niveles: de manera *horizontal* o nacional, cuando el partido del presidente no tiene mayoría en el Congreso; y *vertical* o federal, cuando el partido del gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales o locales (Solano, 2006:54).

²³ En texto de Barzalobre

Tras la aparición de los gobiernos divididos, es que surge un cambio en las relaciones Ejecutivo- Legislativo pues los jugadores con veto tienen que desenvolverse bajo nuevas reglas de juego y lograr así un equilibrio entre poderes, sin duda fue un parteaguas para la comunidad politológica, pues representaba un cambio en las relaciones Ejecutivo-Legislativo además se replanteó el modelo de división de poderes con frenos y contrapesos, a un nuevo modelo de negociación que se adaptará al nuevo contexto democrático en México. Por su parte, Manuel Alcántara (2001, p.61) los define como una circunstancia en la que el partido o coalición del jefe del Gobierno no es la misma que el bloque o coalición mayoritaria del Legislativo.

Conforme a lo anteriormente mencionado, existe una confusión dentro de la comunidad científica sobre que término utilizar para referirnos a aquellos gobiernos en los que el ejecutivo y legislativo pertenecen a un partido diferente. Autores como Carlos Sirvent (1997) refieren que el término de gobiernos divididos, ha sido mal empleado o adaptado por parte de la tradición estadounidense, pues para realmente hablar de gobiernos divididos es necesario que surjan en un sistema bipartidista, para ello el autor propone, hablar de gobiernos no unificados o gobiernos compartidos, los cuales podrían ser aplicados al caso mexicano, con base a su naturaleza multipartidista.

Se habla de gobiernos no unificados, cuando nadie cuenta con mayoría congresional, que es posible en casos de sistemas multipartidistas como el de México (Sirvent, 1997, p. 72). Una de las diferencias más marcadas que menciona el autor entre gobiernos divididos y gobiernos no unificados o gobiernos compartidos es que en los gobiernos divididos se

constituye una nueva mayoría que será la encargada de apoyar al presidente, mientras que en los gobiernos no unificados ninguno de los partidos alcanza la mayoría absoluta por lo cual el partido que llegue a la primera mayoría tendrá un lugar privilegiado para negociar directamente con el presidente o con las demás fracciones parlamentarias.

María Amparo César, por su parte, los nombra gobiernos sin mayoría, la diferencia entre estos términos radica en el sistema de partidos en el que se desarrollan, generalmente los gobiernos divididos se llevan a cabo dentro de sistemas bipartidistas en los que realizar negociaciones o coaliciones puede resultar un tanto complicado, mientras que los gobiernos sin mayoría surgen en sistemas pluripartidistas, donde al existir más opciones para realizar coaliciones o negociaciones es más fácil llevar a cabo alianzas que permitan llevar a cabo tanto la agenda del presidente como la agenda legislativa de cada grupo o representación parlamentaria, a manera particular considero que para definir y delimitar de qué tipo de gobierno hablamos, es de suma importancia comprender ¿quiénes son y cómo se desarrollan los jugadores con veto en el juego político?.

A los gobiernos sin mayoría se les conoce en México como gobiernos divididos. Sin embargo, en la historia política reciente del país no ha habido gobiernos divididos sino gobiernos sin mayoría, pues ningún partido político ha obtenido el 50% más 1 de los escaños necesarios para aprobar la legislación ordinaria. Los gobiernos divididos se presentan cuando un partido diferente al del presidente cuenta con una mayoría en el Congreso (en el caso de los sistemas bicamerales, un partido de oposición controla al menos una de las dos cámaras.

No obstante, los medios y una parte de la bibliografía han catalogado a los gobiernos sin mayoría presentados en México desde 1997 como divididos. (Elgie, 2001)²⁴.

Como parte de mi aportación y para este estudio será utilizado el término gobiernos sin mayoría los cuales deberán cumplir con las siguientes características; surgen en regímenes presidenciales, son aquellos en los que el Ejecutivo y alguna -o ambas cámaras- del Legislativo son encabezados por partidos diferentes, lo que conlleva a que el presidente no cuente con la mayoría en alguna de las cámaras, motivo por el cual se abre una negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo a fin de que cada uno de seguimiento a su agenda, para ello es deseable que se haga uso de la disciplina parlamentaria, además del respeto a las facultades y límites de cada poder a fin generar eficiencia gubernamental.

En el cuadro siguiente se muestra la actividad legislativa presente en los gobiernos unificados y divididos, siendo la pluralidad política el elemento principal para definir su proactividad, (ver tabla 6), el cuadro muestra la importancia de la pluralidad política para el control del ejecutivo ante el Congreso, a la presentación y modificación de iniciativas.

²⁴ En texto de Velazquez,2015

Tabla 6. Supuestos de carácter político sobre la actividad Legislativa en contextos de gobiernos divididos y unificados.

<p><i>Factores políticos</i> <i>Ausencia de pluralidad política</i></p>	<p>Reactividad o pasividad</p>
<p>(+) Control del Ejecutivo sobre el Congreso (+) Control del Ejecutivo sobre su partido en el Legislativo. (-) Introducción de iniciativas por el Congreso. Restricciones sobre modificaciones a iniciativas del Ejecutivo. (+) Control sobre modificaciones de iniciativas provenientes del Ejecutivo.</p>	
<p><i>Factores políticos</i> <i>Pluralidad política</i></p>	<p>Actividad/ proactividad</p>
<p>(+) Pluralidad partidista (-) Control del Ejecutivo sobre su partido en el Legislativo. (+) Introducción de iniciativas por el Congreso (-) Control sobre modificaciones de iniciativas provenientes del Ejecutivo.</p>	

Fuente. Patrón y Vargas, 2012.

Así pues, esta investigación plantea un escenario en el que entendamos ¿Cómo sido el comportamiento, la práctica y las consecuencias que han generado los gobiernos sin mayoría desde su aparición?

Estudios anteriores han llegado a la conclusión de que uno de los puntos principales para la existencia de gobiernos sin mayoría, es sin duda que ambos poderes provengan de la voluntad popular, es decir que exista soberanía popular tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo, que el electorado tenga la posibilidad de elegir como estarán compuesta cada una de las cámaras y el Ejecutivo.

Los gobiernos divididos multiplicaron las fuentes relevantes del cambio legislativo, dando lugar a un número de actores con capacidad de veto o contrapeso (Solano,2006, p.58). Uno de los puntos más importantes para la existencia de este tipo de gobiernos es que exista una oposición clara y congruente que sepa llegar a un verdadero contrapeso y por ende conlleve a una negociación para la toma de decisiones.

Por su parte, el que el Legislativo retomara su poder y fungiera como un contrapeso ante el Ejecutivo le ha permitido ser considerado con un poder fuerte caracterizado por contar con los mecanismos adecuados para actuar como contrapeso frente al Ejecutivo, inclusive se podría llegar a pensar que cuentan con el “monopolio” de la creación de leyes, sin embargo el Ejecutivo cuenta con varias estrategias que puede ejercer en caso de que el Legislativo un mayor peso ante el Ejecutivo, siendo tres las principales (Cásar,2002,p.367):

1. Veto presidencial
2. Centralización y la politización de la administración
3. Relaciones directas con el público.

Una de las condiciones más importantes dentro de los gobiernos será la conformación de coaliciones y como estas logran llegar al consenso, así sin mayoría como la disciplina partidista que exista en estas “partidos pivote”, los cuales son entendidos como el partido cuyo punto ideal está más cercano a aquel de la administración. El modelo sostiene que cuando el statu quo está en una posición extrema, se producirán cambios en la política. Sin embargo, cuando el statu quo está en una posición central con respecto a los puntos ideales de la administración y del partido pivote, la parálisis prevalecerá aun si uno de los actores busca introducir un cambio en la política. (Nacif, 2000).

La creación de estas coaliciones favorece a la negociación acordada en muchas de las ocasiones por el coordinador de la bancada o en discusión dentro o fuera de las comisiones, de ahí la importancia de la disciplina partidaria ya que será la estrategia por excelencia para una negociación exitosa y para lograr la mayoría necesaria para la aprobación de una iniciativa. De esta forma la polarización legislativa influirá en la producción legislativa, teniendo mayor relevancia aquel grupo que se encuentre en el centro político, a mayor polarización menos consenso, a menor polarización política mayor consenso (Binder,2003).

Para la creación de iniciativas tanto del Ejecutivo como del Legislativo es necesario de la interacción de diferentes actores e instituciones políticas que conllevan muchos intereses algunos de ellos personales planteando además múltiples escenarios (...) las recetas de política para lograr resultados positivos dependen, en gran medida, de la calidad del proceso de formulación de políticas a través del cual se debaten, se aprueban y se implementan (Scartascini, 2010).

Aunado a lo anterior considero que es importante analizar ¿de qué manera han afectado los gobiernos divididos en la producción y agenda legislativa del Ejecutivo Federal durante los dos últimos sexenios (2006-2018)? A fin de explicar cómo fue la interacción con el Ejecutivo en cuanto a la presentación y aprobación de iniciativas de ley en los gobiernos divididos de las cuatro últimas legislaturas.

Por su parte, esta tesis intenta explicar las consecuencias que han generado los gobiernos divididos respecto a la relación ejecutivo- legislativo en la producción legislativa (iniciativas presentadas de 2006-2018) durante los sexenios de los expresidentes Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018) analizando sus legislaturas correspondientes (LX-LXIII). Intentando responder las siguientes preguntas:

1. ¿Tras la aparición Gobiernos sin mayoría en México, realmente se produjo una obstrucción o parálisis legislativa para las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal?
2. ¿Cómo ha sido el comportamiento de los gobiernos sin mayoría en la producción legislativa?

Teniendo como hipótesis que la praxis de los gobiernos divididos ha obstaculizado la producción legislativa del Ejecutivo.

Capítulo II. Los Gobiernos sin mayoría en México

En este capítulo se abordará el periodo del hiperpresidencialista en México, la forma en la que este llegó a su fin y dio paso a la llegada de la democracia en México, así como la forma en que esto afectó a la relación ejecutivo- legislativo mexicano y las diversas reformas electorales que se tuvieron que llevar a cabo para que esto fuera posible y a su vez se diera un cambio en el sistema de partidos y transitar de un sistema de partidos hegemónico a uno plural y competitivo

Lo anterior como referencia para entender el cambio que surge tras la llegada de los gobiernos sin mayoría a México, el cambio entre la relación ejecutivo y legislativo, las facultades legislativas del presidente y como este puede ejercer un contrapeso ante el Legislativo. Intentando responder a las siguientes preguntas: ¿Qué cambios existieron tras la llegada de los gobiernos sin mayoría a México? ¿Qué cambios surgieron en la relación ejecutivo legislativo tras la llegada de los gobiernos sin mayoría? ¿Cómo interviene el presidente mexicano en la producción legislativa? ¿Con que facultades cuenta cada poder para ejercer un contrapeso ante el otro?

2.1 El sistema presidencialista en México.

“Un sistema presidencial tan concentrado como lo era el Partido Revolucionario Institucional no podía ser gobernable sin una mayoría legislativa” – (Valadés, 2012).

Se dice que el presidencialismo latinoamericano está inspirado en parte por el presidencialismo estadounidense, por lo que el caso mexicano no es la excepción. Desde la primera constitución mexicana de 1824, el poder ejecutivo era representado por el presidente el cual contaba con facultades que tendían a sobre concentrar el poder, la constitución daba pauta la creación de caciquismos, es decir que el poder se concentraba en manos de pocos, en elites que difícilmente cederían a perder dicho poder el cual en muchas ocasiones era heredado a lo largo de generaciones, siendo un ejemplo claro el grupo Atlacomulco en México.

De igual forma, el sistema de partidos simboliza una de las características representativas del presidencialismo, pues el Ejecutivo no depende en su mayoría de la conformación del Congreso para llevar a cabo su agenda, lo cual es marcado por la división de poderes dentro de este sistema político.

Así, las transiciones democráticas, han marcado un importante cambio de estudios para la ciencia política diferenciándose de los estudios jurídicos, pues de ella se han desprendido numerosos estudios respecto a los cambios en el sistema político y en las relaciones ejecutivo-legislativo desde una perspectiva de análisis del poder y su relación con el sistema político.

México es una democracia relativamente joven, si consideramos el año de 1997 como el de la llegada de la democracia a México, en años anteriores se habían comenzado a realizar esfuerzos para dar inicio con el proceso de democratización en el país, con el fin de que se realizarán elecciones justas y libres y se transitara a la alternancia de un partido que llevaba ya más de 70 años en el poder y la supremacía con la que contaba el Ejecutivo así como la subordinación del Legislativo ante el Ejecutivo. En México y en algunos otros países de América Latina los presidentes cuentan con facultades legislativas. Durante el período del hiperpresidencialismo, el presidente era el único que contaba con dichas facultades, al contar con la mayoría en ambas cámaras tenía la libertad de presentar y aprobar iniciativas sin mayor debate u oposición. De acuerdo con Shugart y Haggard, un gobierno unificado donde el partido del presidente es altamente disciplinado puede producir una unidad de propósito extrema, pues el ejecutivo podrá pasar su agenda sin mayor objeción. Contar con una mayoría en el Congreso es muy importante, el éxito del ejecutivo para pasar su agenda, sin embargo, no depende únicamente de los escaños en el poder legislativo, sino también de otros factores como la cohesión interna y el nivel de disciplina partidaria que pueda ejercer sobre sus correligionarios. (Velázquez, 2015)

A esta etapa de la historia en México, la denominaremos “hiperpresidencialismo” pues simbolizó un período en el cual el presidente era la máxima autoridad en el país, su voz era ley, la opinión pública era focalizada a una sola persona donde tenía la capacidad de concentrar el poder en un solo partido y seleccionar a los candidatos que estarían compitiendo en todos los procesos electorales, el ya conocido “dedazo”. Con base a ello hacían uso de reglas -formales e informales- con tal de mantenerse en el poder, incluyendo reformas constitucionales que permitieran aumentar las facultades legislativas del presidente.

El presidencialismo mexicano se caracterizó por el enorme poder que concentró la figura del presidente de la República, quien, además de poseer autoridad legal y política, en ese entonces, tenía un conjunto de “atribuciones” extrajurídicas (Patrón, 2015:18)

El hiperpresidencialismo ha sido un término utilizado para entender a los sistemas presidenciales que cumplen con las siguientes condiciones (Paz y Miño Cepeda, 2012):

1. Amenazan a la democracia.
2. Controlan “todas las instituciones”.
3. Apelan al poder de las urnas.
4. Concentra al Estado en liderazgos personalistas.

El riesgo que se corre frente al hiperpresidencialismo es que se convierte en un medio legitimador que puede conducir al autoritarismo, este término también ha sido debatido por autores como Dieter Nohlen, Jorge Carpizo, Daniel Zovatto y Jesús Orozco Henríquez (Escamilla y Sánchez,2016) dichos autores propusieron una tipología en la que se describen los grados de presidencialismo en América Latina²⁵, por lo que el hiperpresidencialismo se presenta en aquellos regímenes en donde la Constitución le confiere al Ejecutivo un número de facultades considerables, esto se ha presentado en países como Ecuador, Chile o México. De igual forma dentro de esta tipología, se agregan: el *presidencialismo puro* (aquel que ha mantenido sin alteraciones sus características originales), el *presidencialismo atenuado* (aquel con poderes constitucionalmente equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo) y el *presidencialismo parlamentarizado* (aquel que incorpora mecanismos propios de los

sistemas parlamentarios como el voto de censura a los ministros, la ratificación de algunos miembros del gabinete por parte del Poder Legislativo o la permanencia de un Ejecutivo colegiado) (Nohlen, 1998, Zovatto y Orozco, 2009); Carpizo, 1978) (Escamilla y Sánchez,2016).

Para el caso mexicano, bien podemos hablar de un hiperpresidencialismo, pues el poder se concentraba en un solo partido, el presidente tenía un control absoluto de ambas cámaras del poder legislativo, más allá de lo establecido en la constitución, dentro de las reglas informales, era el presidente quien llevaba las riendas del Estado, por ello es que se ponían en tela de juicio si realmente existía una democracia en México o una democracia con tintes autoritarios, así mismo, es claro que el ejecutivo tenía un control de las instituciones, que era el encargado de controlar las urnas por medio de líderes encargados de designar a los candidatos y el cómo se movía el juego político.

Posteriormente, es que se da una reestructura del sistema político en parte debido a la necesidad de modificar la forma en la que los representantes eran elegidos, diluir la sobre concentración del poder en una o pocas personas y tener una relación más simétrica con el congreso (Lanzaro, 2012).

En este sentido, la transición de la democracia en México representó una reestructura al sistema político en el que sin duda el sistema de partidos tuvo un papel fundamental, pues se vio obligado a cambiar las reglas del juego para los partidos políticos, a mostrar mayor apertura al surgimiento de nuevos partidos políticos y la forma en la que estos competían en las elecciones, la transición representó el dejar atrás el viejo sistema hegemónico para dar pie a un sistema de partidos plural y competitivo.

A raíz de la transición de la democracia en México es que aumenta el número efectivo de partidos (NEP) así como los índices de fragmentación, estos resultados obedecían al proceso coyuntural y a la base de apoyo de los partidos, de igual forma se reflejó un cambio en la volatilidad que reflejaba los cambios que se produjeron entre elecciones y los cambios entre partidos, tan solo entre las elecciones de 1997 a 2000 el índice de volatilidad aumentó de 12.9 a 15.25, mientras que el número efectivo de partidos en el período de 1997 a 2012 aumento de 2.7 a 3.64, así mismo aumentó el índice de fragmentación de 0.72 a 0.77, ubicándose en niveles mínimos a moderados. Con base a los resultados, el sistema de partidos mexicano ha sido remarcablemente institucionalizado comparado con otras democracias latinoamericanas, fue rankeado como el segundo más institucionalizado de América Latina (Greene, Sánchez, 2018).

A su vez la aparición de los gobiernos divididos en México generó un cambio en las reglas del juego político y en la relación ejecutivo- legislativo, en la que el presidente debía apoyarse del legislativo para la aprobación de su agenda y en el *policy maker*.

2.2 La importancia de las reformas electorales para la consolidación democrática en México.

Para que se consolidara la transición democrática en México, fue necesario la reforma de las leyes electorales y una reestructuración del sistema de partidos. Entre los años 1977 y 2014, México experimentó alrededor de once reformas electorales; la primera de ella se dio en 1977, la cual fue de suma importancia para el inicio de la transición democrática y la búsqueda de pluralismo y en parte restar fuerza al partido que había perdurado por más de setenta años en el poder y de esta forma lograr la tan anhelada alternancia, a su vez se dio la apertura a la creación de nuevos partidos políticos. En este sentido, las reformas electorales antes mencionadas tenían como objetivos, dar certeza y transparencia a las elecciones, imparcialidad por parte de las diversas autoridades, legalidad y de forma reciente la equidad y participación igualitaria de hombres y mujeres en los procesos electorales.

Desde la primera constitución mexicana de 1824 el poder ejecutivo era representado por el presidente el cual contaba con facultades que lo sobre concentraban el poder, de igual forma la constitución dio pauta a caciquismos de forma que el poder se concentraba en manos de pocos, de élites.

En materia electoral, la reforma de 1946 marcó un cierre total a la llegada de los gobiernos divididos en el país pues se establecía un sistema de partidos hegemónico, con instituciones monopolizadas por un solo partido y nula alternancia de partido, se cerraba la división de poderes y el llegar a alcanzar contrapesos, la soberanía nacional había sido pervertida dando paso así a una anulación de división de poderes, a un presidente con facultades metaconstitucionales y a una actividad legislativa sujeta a sus órdenes. (Cázar, 2002).

Posteriormente la reforma político- electoral de 1978 dio apertura a la competencia electoral y rompió con el poder absoluto del partido hegemónico para la designación de puestos. Mientras que las elecciones presidenciales de 1988 representaron un duro golpe para el Partido Revolucionario Institucional²⁶, pues pierde más de la mitad de los escaños en el Congreso y es justo en ese momento en que comienza una restructura en el sistema político mexicano, mientras que las elecciones de 1988²⁷ en México marcan un cambio interno en ambas cámaras legislativas.

La reforma electoral de 1996 fue de ayuda para anticipar la llegada de los Gobiernos Divididos a México. Es por ello por lo que el año de 1997 simboliza un periodo de suma importancia para la democracia en México pues el partido hegemónico pierde la mayoría en el Congreso, dando paso a los gobiernos divididos no solo a nivel federal sino también dentro de los congresos locales. A raíz de la transición de la democracia y la aparición de los gobiernos divididos en México el Legislativo retoma su papel y por ende poder, se convierte además en un contrapeso frente al Ejecutivo. Tras esta fecha, el Poder Ejecutivo deja de ser el Poder predominante²⁸, cediendo entonces parte de este al Legislativo, desmonopolizando

²⁶ Dentro de la Cámara de Diputados el partido del presidente (PRI) tuvo mayoría calificada, necesaria para reformar la Constitución, hasta 1988 (66%), y absoluta hasta 1997 (50% más 1). Mientras que en la Cámara de Senadores mantuvo una mayoría calificada hasta este último año (Solano, 2006, p. 52).

²⁷ 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. (Valencia; 2006). Vale la pena mencionar que este proceso de alternancia de partidos se da de igual forma en el ámbito local y estatal.

1988 simboliza el año en que el PRI pierde la mayoría en el Congreso “autoritarismo unificado”, pero conservo su poder en la Cámara de diputados.

²⁸ Es importante considerar que desde 1988 el partido hegemónico comienza a perder peso a nivel nacional (Cámara de senadores y diputados), gobiernos locales y estatales.

así la figura y facultades del presidente en la práctica política del país, sobre todo en la creación de políticas públicas (...). De forma regular, el Ejecutivo podía con facilidad efectuar virajes sustanciales en las políticas del gobierno modificando la legislación existente, incluida la propia Constitución. A decir verdad, el Congreso poseía cierta influencia, pero no la capacidad de detener al presidente (Nacif, 2004, p.10), Nacif sostiene que el inicio del proceso de democratización marcó el fin del hiperpresidencialismo en México.

Las reformas electorales generaron una relación conflictiva entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como la incapacidad del presidente para lograr una mayoría partidista que alcanzara la aprobación de sus políticas. (Méndez, 2007). La pluralidad partidista que surgió principalmente en la cámara de diputados restó la agenda legislativa del Ejecutivo dando entrada a los temas de los partidos de oposición, es así como el Legislativo recobra su función legisladora y por ende la producción legislativa (Cázar, 2006).

2.3 La nueva relación ejecutivo- legislativo en México.

La división de poderes en México quedó establecida en la Constitución de 1917 en su artículo 49, 29 y 131 constitucional en el que se establece que:

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Congreso de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

La historia del Poder Legislativo en México data de la Constitución de Apatzingán de 1813 siendo este el primer intento de contar con un organismo que estuviera facultado para crear leyes y establecer la forma de gobierno más conveniente para la sociedad.

En México, a partir de la década

En tiempos actuales resulta insostenible la idea de pensar la vida política sin partidos pues su actuación es crucial para el mantenimiento del sistema electoral y del sistema de partidos en un Estado. Actualmente los partidos políticos representan una pieza clave para los sistemas democráticos, es dentro de los parlamentos en donde los partidos se desenvuelven, en donde se concentran y entran en el juego político, así mismo el congreso o parlamento será el lugar por excelencia en donde se lleven a cabo las agendas políticas en el que se deben de ser representadas las demandas de la ciudadanía compartiendo estas funciones con actores como el gabinete, el Poder Judicial y algunos miembros de la burocracia (Martínez y Mella,

2012). La importancia en el cambio en el sistema de partidos remarcaba la importancia de los partidos políticos al ser el medio de representación y articulación de intereses, así como el medio en donde se concentran las elites políticas para la organización de los parlamentos y para la organización de los gobiernos (Sánchez de Dios, 2012). Así mismo, surgió un cambio de un sistema hegemónico a uno plural y competitivo, un cambio en el manejo de las instituciones lo cual generó procesos electorales limpios y competitivos

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece una clara separación de poderes, en la que cada uno cuenta con facultades propias y que les permite generar un contrapeso entre ambos, en dichas facultades el presidente puede intervenir dentro del proceso legislativo y cuenta con facultades que le permiten ejercer como un contrapeso. Los presidentes tienen la facultad de participar en el proceso legislativo por medio de presentación de iniciativas y dentro de sus facultades legislativas se establece el poder de veto. Considerando las facultades no legislativas que contemplan las constituciones latinoamericanas vigentes, el presidente de México posee poderes débiles de acción y reacción (Payne, 2006) en texto de Solís, Cerna y Díaz (2017)²⁹.

Una buena relación entre el Ejecutivo y Legislativo tiende a generar gobernabilidad y por tanto a evitar crisis, así mismo permite agilizar la producción legislativa y el funcionamiento del Estado, el que se genere una ruptura entre ambos poderes evitará una crisis democrática e institucional tal como ocurre en Venezuela bajo el mandato de Nicolás Maduro o como ocurrió en Perú con el expresidente Fujimori. América Latina ha padecido varias

interrupciones de gobiernos democráticos como resultado, al menos en parte, de que los presidentes y las legislaturas no pudieran ponerse de acuerdo en torno a las políticas a adoptar. (Stein, Tomasini y Echebarria, 2006).

El que el legislativo cuente con mayor poder ante el Ejecutivo generará un presidente débil sin facultades para llevar a cabo su agenda y por ende un bajo nivel de legitimidad ante la ciudadanía, para el caso contrario de que el ejecutivo sea más poderoso que el mismo legislativo puede llevar a generar un estado autoritario, en el que el poder se concentre en manos de una persona. La relación ejecutivo legislativo es el centro en donde se relacionan el presidente y el Congreso, por su parte el presidente se debe apoyar del congreso para el seguimiento de su agenda legislativa, es durante las campañas y precampañas que los partidos políticos, los medios de comunicación y los grupos de interés introducen temas de actualidad en la agenda lo cual permite construir los temas de la agenda política, de igual forma dichos temas serán los que impacten en las campañas y en la agenda misma. (Anduiza y Bosch, 2012).

Para generar una buena relación entre el Ejecutivo y el Legislativo el papel de los partidos políticos es fundamental pues serán aquellos jugadores que permitirán dar seguimiento a la agenda política y a legitimarse ante la ciudadanía al representar sus intereses, para ello el Congreso o Parlamento será el punto de reunión en donde se concentren las elites de los partidos, los cuales deben mostrar apertura a la negociación entre estas. El grado en que los legisladores responden a los dirigentes del partido nacional está determinado por los incentivos que proporciona el sistema electoral y por el proceso de nominación de candidatos, así como por otras formas de recompensas y castigos que pueden utilizar los líderes

partidarios o el presidente (Stein, Tommasi, Echebarria, Payne, 2006). El sistema de partidos influye además en la fragmentación legislativa, tamaño del contingente del presidente en la legislatura y el grado de disciplina partidaria (es decir, el grado al que los miembros del partido del presidente en la legislatura responden a las instrucciones de los dirigentes del partido y/o del presidente)., influidos a su vez por el sistema electoral. Las mayorías gubernamentales consistentes y la existencia de partidos disciplinados pueden fomentar la adaptabilidad de las políticas. Si la fragmentación del sistema de partidos, especialmente si es muy elevada y se combina con la polarización, puede complicar las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. (ibidem).

Como se mencionó anteriormente, la consolidación de la democracia en México trajo consigo un cambio en el *statu quo* en los jugadores con veto, en la negociación obligada para la presentación y aprobación de iniciativas, así como en el seguimiento de la agenda de cada uno de los poderes.

El poder Legislativo retoma su papel, poder y autonomía, además de que se convierte en un contrapeso frente al Ejecutivo. Sin duda, esto representó una gran pérdida para el Ejecutivo Federal, pues dejó de ser el poder supremo y omnipotente, lo que dio pauta a una reestructura del sistema político mexicano, así como al establecimiento de un sistema de pesos y contrapesos. El viejo modelo de convivencia se agotó, dando lugar a la pluralidad en la representación política y a un ejercicio cada vez más efectivo de los mecanismos constitucionales de control del poder político (Solano, 2006. p. 52).

En México el que el Legislativo retomara su poder y fungiera como un contrapeso ante el Ejecutivo ha permitido ser considerado con un poder fuerte caracterizado por contar con los mecanismos adecuados para actuar como contrapeso frente al Ejecutivo, inclusive se podría llegar a pensar que cuentan con el “monopolio” de la creación de leyes, pues el representante del Ejecutivo mexicano no cuenta con facultades legislativas que lo hagan fuerte ante el Legislativo, pues depende en gran parte del legislativo para cumplir con estas facultades.

Por su parte, para hacer frente al Legislativo el presidente cuenta con el poder de veto, sin embargo, este es parcial, por lo que debe apoyarse de la centralización y politización de la administración y una de las más importantes, la legitimidad y popularidad con la que cuente el presidente será determinante para contar con el apoyo de los representantes en alguna o ambas cámaras. La importancia de cómo se posicione ante la opinión pública sin duda determinará el grado de apoyo que recibirá por parte del Legislativo.

El que un presidente logre que sus iniciativas o políticas sean aprobadas y que cuente con el apoyo del congreso jamás será garantía de que las políticas tengan un impacto o que representen los intereses de los ciudadanos, los gobiernos divididos también influyen en el comportamiento de los legisladores, pues estos cuentan con intereses propios que necesitan llevar a la agenda, en ocasiones para cumplir con compromisos políticos, lo que los lleva a ser parte de negociaciones formales e informales que les permitan generar una red de apoyo. Sin embargo, en muchas ocasiones se tiende a caer en un formato clientelista, en donde las iniciativas se convierten en una “moneda de cambio”, por ello es importante el contar con una buena configuración que permita dar seguimiento a las agendas de ambos poderes.

Tabla 7. Las facultades legislativas del presidente en México

Facultad		Depende de la intervención del Congreso
<i>Veto</i>	Total, o parcial	Dos terceras partes
<i>Decreto</i>	X	✓
<i>Iniciativa exclusiva</i>	X	
<i>Referéndum</i>	x	
<i>Control de la agenda</i>	x	✓
<i>Convocar a sesiones extraordinarias</i>	x	✓

Fuente: Elaboración propia con información de García, 2009

Las facultades legislativas del presidente en México son relativamente débiles conforme a la tipología establecida por Shugart y Mainwaring, tal y como lo confirma la tabla anterior (ver tabla 7) en la que el veto llega a ser de cierta forma limitado, así mismo no cuenta con la facultad de iniciativa exclusiva, ni tiene el control total de la agenda o una libertad para legislar conforme a sus intereses, en todo momento deber ser cobijado por el legislativo. A su vez el titular del ejecutivo en México no cuenta con diversos mecanismos de control político del Legislativo ante el Ejecutivo como; moción de confianza, moción de censura o interpelaciones, sin embargo, cuenta con: requerimiento de información y comparecencia y comisiones de investigación, lo cual permiten que se respalde ante el funcionamiento y facultades del legislativo.

2.4 La llegada de los Gobiernos sin mayoría en México.

Gracias al proceso democrático y a la pluralidad política en el Congreso de la Unión es que surgen los gobiernos sin mayoría en México, los cuales marcaron un cambio entre las relaciones Ejecutivo- Legislativo. Estos se presentaron durante la LVI y LVII Legislatura. Es así como el gobierno se enfrenta a una nueva realidad democrática en la que la negociación entre ambos poderes retoma importancia para la toma de decisiones y el establecimiento de la agenda. La llegada de los gobiernos sin mayoría a México dio pauta a una reestructura del Gobierno en los tres órdenes y un cambio en las reglas del juego político y de jugadores con veto.

La transición democrática en México dio pauta no solo genero un cambio en la relación ejecutivo- legislativo, sino que generó un cambio dentro de los congresos locales y posteriormente a nivel federal, cambiando así la forma en la que se lleva a cabo el juego político y la forma de negociación entre ambos poderes, así mismo la aparición de gobiernos sin mayoría en México dieron pauta a incrementar el número de jugadores con veto, lo cual impactó en la agenda legislativa y en la producción legislativa misma. Sin duda, esto representó una gran pérdida para el Ejecutivo Federal, pues perdió poder ante el legislativo y con ello sus facultades legislativas incluyendo aquellas de tipo informal.

El politólogo mexicano Alonso Lujambio (1996) en su texto “*Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997*” (2002) expone las primeras experiencias de gobiernos divididos en los Congresos locales en México presentes en once estados durante catorce legislaturas los cuales desglosa de la manera siguiente³⁰(ver tabla 8.):

Tabla 8. Cronología de las 14 legislaturas locales en las que se presentaron gobiernos divididos durante el período de 1989-1997.

<i>Año de la elección</i>	<i>Estado</i>	<i>Partido del Gobernador</i>	<i>Legislatura</i>
1989	Baja California	PAN	XXI (1989-1992)
1991	Guanajuato	PAN	LV (1991-1994)
1992	Baja California	PAN	XIV (1992-1995)
1993	Baja California Sur	PRI	VII (1993-1996)
1994	Guanajuato	PAN	LVI (1994-1997)
1995	Chihuahua	PAN	LVIII (1995-1998)
1995	Aguascalientes	PAN	LVI (1995-1998)
1996	México	PRI	LIV (1996-1999)
1996	Coahuila	PRI	LIV (1997-2000)
1997	Morelos	PRI	XLVII (1997-2000)
1997	Colima	PRI	LII (1997-2000)
1997	Querétaro	PAN	LII (1997-2000)
1997	Sonora	PRI	LV (1997-2000)

Fuente: Elaboración propia con información de Lujambio, 2002.

Lujambio llega a la conclusión de que contrario a otras condiciones pensadas, elecciones competidas y electorados exigentes con opiniones cambiantes generan gobiernos divididos, afirmando que este fenómeno ha propiciado que los poderes legislativos reformen sus leyes orgánicas respecto a las formas de ejercer su voto y al momento de formar coaliciones, a ser más abiertos y transparentes con la ciudadanía y ante la opinión pública. Los gobiernos divididos implican un cambio en las reglas de juego en los sistemas de partido y en la política institucional de un Estado.

³⁰ Tabla obtenida de Lujambio, 2002.

La llegada de los gobiernos sin mayoría a los congresos desde 1990 marcó una reconfiguración desde el plano local trajo como consecuencias una nueva forma de juego político de forma interna con el ejecutivo estatal y en la forma con la que se negociaría con el ámbito federal, para la aprobación de iniciativas, llevar a cabo políticas y en la asignación de presupuesto a las entidades federativas. Sin embargo, de igual forma que a nivel federal, la llegada de los gobiernos sin mayoría no ha provocado una parálisis u obstrucción legislativa.

Uno de los puntos más importantes para la presencia de gobiernos sin mayoría es la existencia de una oposición clara y congruente que sepa llegar a un verdadero contrapeso y por ende conlleve a una negociación para la toma de decisiones y para la aprobación de iniciativas en el Congreso.

Actualmente los gobiernos sin mayoría se mantienen vigentes dentro de los Congresos locales, gracias a que se cuenta con elecciones abiertas y competitivas, lo cual genera una mayor pluralidad en el Congreso en ambas cámaras, aunado a ello se ha modificado la distribución de las instituciones generando un mayor control y evitando que sean centralizadas por un solo partido, y lo más importante la existencia de gobiernos sin mayoría ha dado pauta a que partidos opositores entren a la arena política, a que se mantenga un sistema de partidos plural competitivo y a un cambio en las relaciones Ejecutivo- Legislativo que genere un equilibrio entre ambos poderes, que nos conducen por la vía democrática.

Tabla 9. Gobiernos divididos y unificados en Entidades Federativas en México (2000-2014)

<i>Gobierno dividido y unificado</i>	Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, DF, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán.
<i>Gobierno Unificado</i>	Coahuila, Durango, Hidalgo
<i>Gobierno Dividido</i>	Aguascalientes, Baja California, Guerrero, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas

Fuente: elaboración propia con información de Patrón (2015:24) en Patrón, 2017:28.

2.5 El Proceso legislativo en México

La historia del Poder Legislativo en México ha sido uno de los puntos que ha visto desarrollar cambios sociales y políticos en México, así como en las instituciones políticas de todo el país, desde el Congreso de Chilpancingo que buscaba poner fin a la dominación española.

Para entender el funcionamiento del poder legislativo en México, es necesario entender ¿Qué es una iniciativa? y ¿Cómo se lleva a cabo su proceso legislativo? En primer lugar, una iniciativa es un documento formal que los órganos o actores facultados legalmente presentan ante cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión para su estudio, discusión y, en su caso, aprobación. Tiene como propósito crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones constitucionales o legales. Representa el acto jurídico con el que da inicio el proceso legislativo. (SIL, 2018).

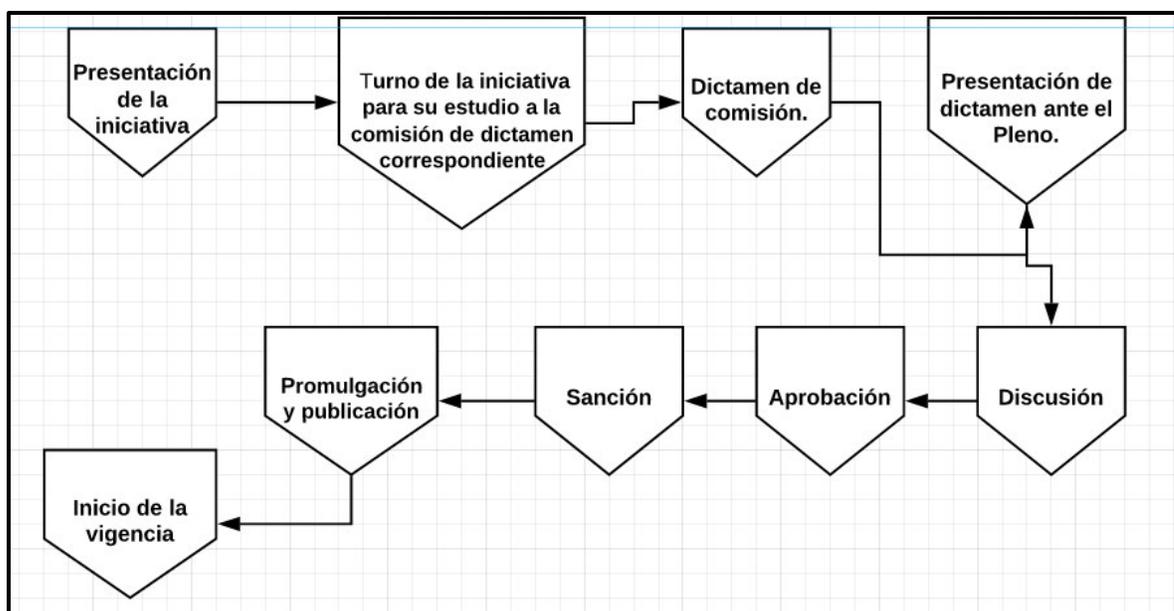
Una iniciativa es el documento formal en el que los órganos o actores facultados legalmente presentan ante cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión, para su estudio,

discusión, y en su caso aprobación. Tiene como propósito crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones constitucionales o legales (Garita,2018:97)

Conforme con el artículo 71 constitucional quienes tienen el derecho a presentar iniciativas de ley en el plano federal son: el presidente de la república, cualquiera de las cámaras que conforman el Poder Legislativo, las legislaturas locales y aquellos ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes. (CPEUM). Conforme a lo anterior, el proceso legislativo se desarrolla conforme a lo establecido en la CPEUM y el reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 55 al 64 (ver diagrama 1).

En México el proceso legislativo federal es llevado de manera bicameral, en el que las cámaras juegan papeles de redactores y revisores, dicho procedimiento está conformada por distintas normas o pasos; las cuales son explicadas en el diagrama siguiente:

Diagrama 1. Proceso legislativo en México



Fuente: Elaboración propia con información de SIL, 2018.

Al momento de ser presentada una iniciativa por cualquiera de los actores antes mencionados, por obligación debe ser turnada a comisión y que en esta se realice un dictamen de comisión y que pueda ser discutida ante el Pleno del Congreso y según sea su caso pueda ser votada, para posteriormente ser sancionada, promulgada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y que se establezca la vigencia de ley. De igual forma, es importante mencionar que dentro del proceso legislativo federal existe una cámara de origen y una cámara revisora las cuales deben trabajar de manera conjunta para llevar a cabo dicho proceso.

Si bien, el proceso legislativo se encuentra establecido tanto en el plano constitucional como institucional, es bien sabido que dicho proceso puede involucrar un proceso más amplio, en el que los legisladores, el ejecutivo o algún grupo político que se encuentre involucrado en la iniciativa presentada que dan apertura a diversos escenarios presentes en todo el proceso legislativo que pueden atrasar o agilizar dicho proceso, sin embargo todos deben adaptarse a la normatividad propia del parlamento.

Como se mencionó en líneas anteriores las comisiones resultan de gran relevancia dentro del proceso legislativo, pues es en donde se realizan las negociaciones entre los representantes de los grupos o fracciones parlamentarias que conforman el Congreso, de igual forma es donde se hacen presentes las alianzas para que cada uno pueda llevar a cabo su agenda.

Por su parte, conforme a lo establecido en el artículo 135 constitucional, las reformas constitucionales se requieren del apoyo tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, que sean apoyada por la mayoría de las legislaturas locales (dieciséis). Cumplido este requisito, el congreso debe realizar un cómputo de los votos de las legislaturas, posteriormente la declaración de aprobación, para finalmente ser remitida al Ejecutivo Federal para su publicación (Garita,2018).

La cámara de diputados se ha transformado radicalmente en las últimas décadas. Los cambios los han provocado, en gran medida, el pluralismo y la alta competitividad que se registran en los sistemas electoral y de partidos. Este proceso ha diversificado el origen de los legisladores, ha ampliado su productividad, ha provocado la actualización de sus ordenamientos internos y, entre otras cosas, ha consolidado a esta Cámara como un agente fundamental para el cambio político (Arellano,2012).

Capítulo III. Producción Legislativa durante el periodo de Gobiernos Divididos en México durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012)

3.1 Producción legislativa durante el Sexenio de Felipe Calderón (2006-2012)

Una de las formas más simples de medir el trabajo de los legisladores es la productividad legislativa que consiste en medir el número de iniciativas presentadas y aprobadas por los legisladores. Benito Nacif (2006) refiere que una forma de medir la tasa de éxito de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo puede tener entre líneas que el presidente solo envíe al Congreso aquellas iniciativas que crea que tenga mayores posibilidades de ser aprobadas, por lo cual puede tener buena aprobación de iniciativas, pero ningún cambio significativo tanto en las políticas como en su agenda, y el resultado puede llegar a no ser óptimo, la producción legislativa por sí misma permite construir y entender escenarios político-institucionales así como las relaciones entre el Ejecutivo- Legislativo.

Por su parte, el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa que corresponde al periodo de 2006 a 2012, dio lugar a dos legislaturas la sexagésima (2006-2009) y la sexagésima primera (2009-2012), esto representó el segundo mandato presidencial para el Partido Acción Nacional tras la alternancia del año 2000. La llegada de Felipe Calderón a la presidencia fue marcada por un proceso electoral altamente cuestionado, siendo su mayor competencia el candidato Andrés Manuel López Obrador, pues la diferencia entre estos candidatos fue tan solo de 0.56%.

Conforme a lo resuelto por el Tribunal Federal Electoral y pese a la inconformidad del candidato que lideraba la coalición “Por el bien de todos” conformada por el PRD, PT y Convergencia, -quienes posteriormente sería considerados la coalición opositora no necesariamente para la aprobación de iniciativas sino a la aprobación de reformas estructurales-. Felipe Calderón se convirtió en el presidente número setenta y siete de México.

El inicio del sexenio fue marcado por una acalorada toma de protesta en la que la oposición se hizo presente al tomar tribuna de la Cámara de Diputados y al realizar una marcha a favor del candidato Andrés Manuel López Obrador en la que dejaban en claro su inconformidad ante los resultados electorales y quizá representaba un presagio para delimitar el apoyo con el que contaría dentro del legislativo.

Sin duda, el contexto anteriormente mencionado fue uno de los factores que “obstaculizaron”, en cierto grado, la producción legislativa del expresidente Calderón, su aceptación desde el inicio de su gobierno no fue la óptima dentro de las cámaras y ante la ciudadanía tras el “fraude” electoral de julio de 2006, desde su toma de protesta el primero de diciembre de 2006 en la que el PRD, PT y Convergencia realizaron una protesta a fin de mostrar el desacuerdo –tomando la tribuna y evitando que hubiera cuórum para la toma de protesta presidencial, así como el cumulo de manifestantes pro AMLO que después se instalarían en el ya famoso “plantón” del zócalo capitalino el 30 de julio de 2006 en donde se haría famosa la frase “Voto por voto” “Casilla por casilla” y en donde López Obrador se autoproclamo “Presidente legítimo”.

Así mismo, este mandato pasó a la historia como uno de los más violentos tras el inicio de la “guerra contra el narcotráfico” en 2009, como resultado de ello se desató una ola de violencia, aumentando el número de secuestros y desapariciones en el norte y centro del país principalmente. A su vez, se vivió la inflación más baja de la historia, una acumulación récord de reservas internacionales y una deuda pública estable (Ortega, 2015). Calderón se asumió como el “presidente del empleo” pues buscaba que se aumentaran los índices de empleo en todo el país. Sin mencionar que se registró una gobernabilidad débil y un control medianamente aceptable ante el Congreso, sumando a ello, hubo considerables cambios en su gabinete, principalmente en la Secretaría de Gobernación tras la muerte de Francisco Blake Mora y Juan Camilo Mouriño -quienes se desempeñaban como titulares de dicha dependencia- casualmente el deceso de dichos servidores públicos fue a causa de accidentes aéreos. Así mismo, dentro de su mandato se enfrentó a crisis con los sindicatos como en su momento lo fue la extinta Luz y Fuerza del Centro, un organismo que se encargaba de distribuir y contribuir energía eléctrica principalmente en la zona centro de México.

Lo anterior, dio paso a que la agenda del presidente Felipe Calderón estuviera vinculada principalmente a la materia de seguridad de forma que permitieran combatir la situación por la que atravesaba el país en cuanto a crimen organizado, así como mejorar los índices económicos en el país.

3.2 Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión (2006-2009)

La Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión estuvo conformada en su mayoría por legisladores del PAN en ambas cámaras (ver tabla 10). En el Senado de la República el 40.6% eran legisladores panistas, mientras que en la Cámara de Diputados el 41.2% pertenecía al mismo partido, lo cual los convertía en la primera fuerza política en ambas cámaras, sin embargo, no resultaba suficiente para alcanzar la mayoría absoluta requerida para que todas las iniciativas presentadas por el ejecutivo tuvieran un “pase automático” y legitimidad ante el legislativo y los ciudadanos, la cual conforme a lo estipulado es de 251 diputados y 65 senadores, de forma tal que como se mencionó anteriormente se veían obligados a negociar con otros partidos políticos si deseaban que sus iniciativas fueran aprobadas, para ello el PRI se convertiría en su principal aliado, mientras que con base en el contexto anteriormente mencionado las coaliciones opositoras fueron conformadas por partidos de izquierda como el PRD y PT, por si solos dichos partidos no tendrían la misma relevancia ni podrían considerarse por sí solos oposición.

Tabla 10. Composición partidaria de las Cámaras por grupo parlamentario.

LX Legislatura			
C. Senadores		C. Diputados	
PP³¹.	ESC³²	PP.	ESC
PAN	52	PAN	206
PRI	33	PRI	106
PRD	26	PRD	127
PVEM	6	PVEM	17
PT	5	PT	11
CONV.	5	CONV.	18
PANAL	1	PANAL	9
		PSD	5
		IND.	1
Total	128		500

Fuente: Elaboración propia con información del SIL.

Por su parte, el PRI y el PRD representarían a la segunda y tercera fuerza política respectivamente, seguido de pequeños partidos que sería de importancia para el seguimiento de la agenda del presidente. Sin embargo, el PRI, un partido de centro derecha con una amplia historia en la política mexicana, sería el principal aliado del gobierno federal para la aprobación de iniciativas y para la conformación de coaliciones ganadoras, para ello se recomienda ver la tabla 10, así como las tablas anexas.

³¹ Partido político

³² Número de escaños ganados

De las 42 iniciativas presentadas por el Ejecutivo durante la sexagésima legislatura, 21 fueron enviadas a la comisión de Hacienda y Crédito Público, pues se relacionaba con los temas de presupuesto, leyes de egresos e ingresos, por lo que las iniciativas restantes se fueron dividiendo en 18 comisiones más, como la de Presupuesto y Cuenta Pública y la de Economía, tal como lo muestra la tabla 11.

Tabla 11. Número de iniciativas presentadas por comisiones durante la Sexagésima Legislatura

Comisión	Iniciativas presentadas
Comisión de Agricultura y Ganadería.	1
Comisión de Economía.	2
Comisión de Hacienda y Crédito Público	21
Comisión de Justicia, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.	1
Comisión de Justicia.	1
Comisión de pesca	1
Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.	2
Comisión de Seguridad Pública, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.	1
Comisiones Unidas de Defensa Nacional y de Marina.	1
Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Justicia.	1
Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social	1
Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Vivienda.	1
Comisiones Unidas de la Función Pública, de Justicia y de Presupuesto y Cuenta Pública.	2
Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Hacienda y Crédito Público.	1
Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, con opinión de la Comisión de Derechos Humanos.	1
Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia.	1
Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Justicia, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública	2
Comisiones Unidas de Seguridad Social, de Defensa Nacional y de Marina.	1
TOTAL	42

Fuente: Elaboración propia con información del SIL.

Por su parte para que la presentación y aprobación de iniciativas fuera posible resultaba de suma importancia hacer uso de la negociación, de coaliciones que permitieran que los votos favorecieron a las iniciativas en el proceso de votación, las cuales se reflejan dentro de la teoría de juegos y de los jugadores con veto de George Tsebelis, así, para que una ley pueda ser aprobada en el pleno de legislativo es necesario que exista una mayoría absoluta, es decir, el 50% + 1 de los votos de los legisladores presentes en sesión. Es decir, en un espacio ideal son necesarios 251 votos para aprobar una iniciativa de ley, aunque en casos específicos es necesario que exista una mayoría calificada, es decir la aprobación de dos terceras partes de los legisladores en sesión, es utilizada por ejemplo para la aprobación de reformas constitucionales.

Dentro de la sexagésima legislatura la mayoría era asumida en ambas cámaras por el Partido Acción Nacional, sin embargo, no era suficiente para alcanzar la mayoría absoluta dentro del congreso, para ello era necesario el apoyarse de otros partidos, de generar coaliciones ganadoras, tal como lo muestran las tablas siguientes:

Tabla 12. Coaliciones ganadoras pragmáticas dentro de la Cámara de Diputados. Sexagésima Legislatura federal.

Reformas ordinarias			
Cámara de diputados Mayoría absoluta=251		Cámara de senadores Mayoría absoluta=65	
PAN+PRI	312	PAN+PRI	85
PAN+PRD	333	PAN+PRD	78
PAN+PVEM+PT+CONV	252	PAN+PVEM+PT+CONV+PANAL	69
PAN+PVEM+PT+CONV+PANAL+PSD+INDP	267	PAN+PRI+PVEM+PANAL+CONV	97
PAN+PRI+PVEM+PANAL	338		
PRI+PRD+PVEM+PANAL	259		
PRI+PRD+PVEM+CONV	268		
PRI+PRD+PVEM+PSD+INDP	256		

Fuente: Elaboración propia

La anterior tabla muestra las coaliciones pragmáticas, en las que, en teoría, no se toman en cuenta las diferencias ideológicas de los partidos y los acercamientos que pudieran tener conforme al espectro ideológico de izquierda- derecha, sino más bien se busca el seguimiento de la agenda política, que para la Sexagésima Legislatura estuvo representada por el **PAN+PRI+PVEM+PANAL**, tal y como podemos observar en la tabla 11, pues en su mayoría a largo de las 37 iniciativas presentadas por el Ejecutivo fueron aprobadas por la coalición antes mencionada dentro de la Cámara baja, por lo que la oposición era asumida por el **PRD+CONVERGENCIA+ PANAL** en la mayoría de las iniciativas.

Bajo este contexto podemos concluir que durante la sexagésima legislatura del congreso de la unión en la cámara baja correspondían a coaliciones de tipo ideológica y de tipo partido dominante, pues obedecían a los intereses de la agenda del ejecutivo. siendo de tipo gubernamental, en la que sigue sin tener mayor relevancia la ideología y solo se busca el llevar a cabo la agenda gubernamental.

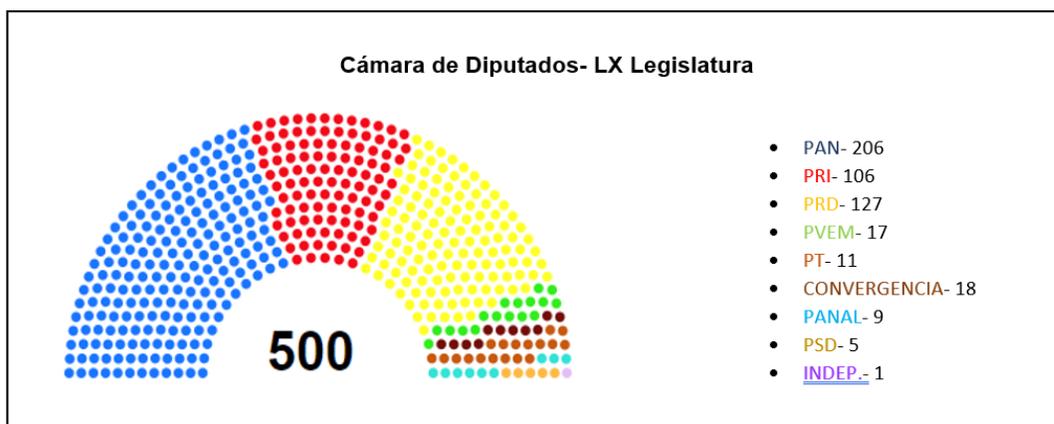
Por su parte, las coaliciones de tipo ideológicas durante esta legislatura serían representados por:

Derecha: PAN+PRI+PVEM+PANAL

Izquierda: PRD+PT+CONVERGENCIA+PSD

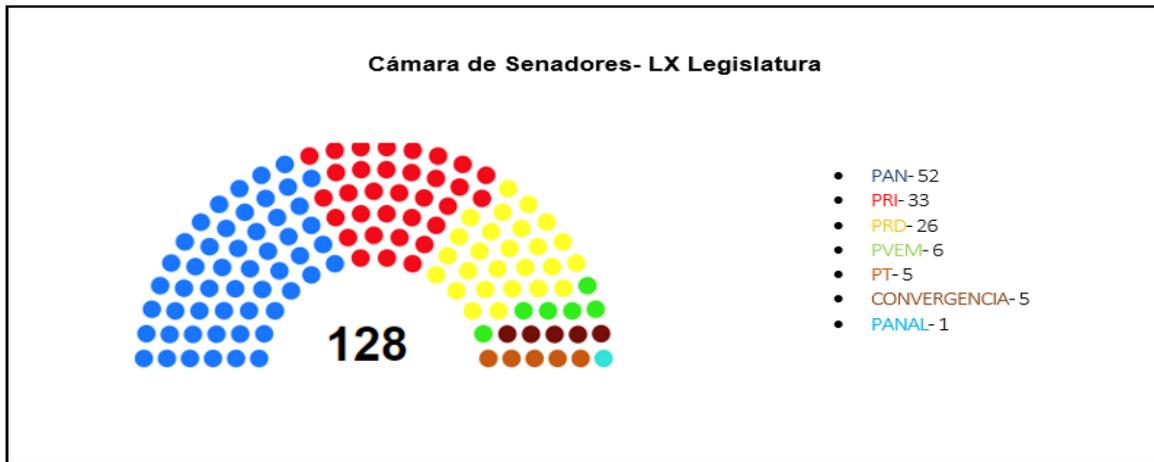
Así, dentro de la cámara de senadores la primera fuerza política correspondía al PAN al contar con 52 escaños, de forma tal que para alcanzar la mayoría absoluta les bastaba con sumar 13 votos más, por ello solo era necesario el formar alianza con un partido, lo cual podría cumplir con los supuestos de coalición de tipo pragmática.

Gráfico 1. Conformación de la Cámara de diputados LX legislatura por grupo parlamentario.



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Investigación Legislativa (SIL)

Gráfico 2. Conformación de la Cámara de Senadores LX Legislatura por grupo parlamentario.



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Investigación Legislativa (SIL)

3.3 Sexagésima Primer Legislatura (2009-2012)

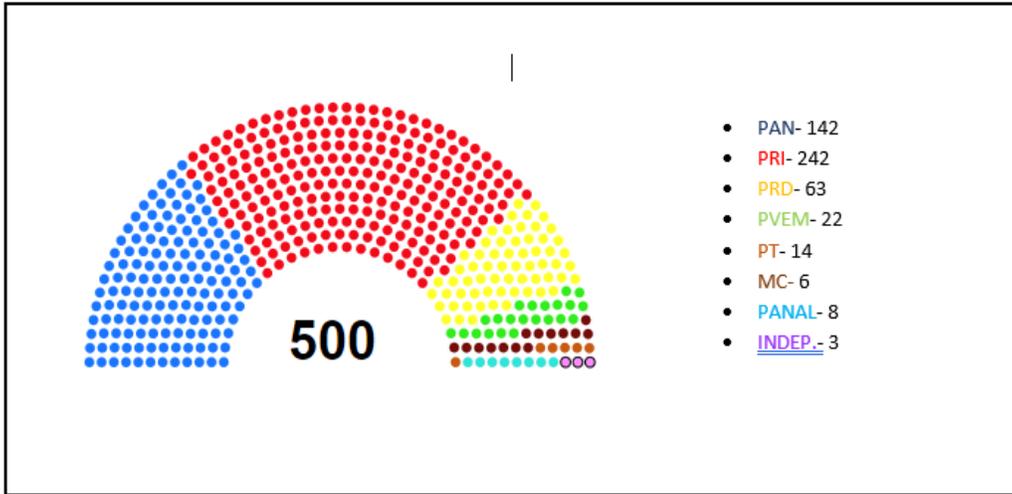
Por su parte, la Sexagésima primera legislatura estuvo conformada en su mayoría por senadores del PAN, mientras que las elecciones intermedias simbolizaron una pérdida para Acción Nacional pues disminuyó el número de curules en la cámara de diputados de 206 a 142, es decir un total de 64 escaños perdidos, lo que a su vez representó para el PRI reposicionarse como la primera fuerza política en la cámara baja, pues contaban con un total de 242 diputados, 106 diputados más comparados con la legislatura anterior y una casi mayoría absoluta en la misma cámara (ver tabla 13 y gráficos 3 y 4), lo cual en cierta forma pudo resultar una advertencia de alternancia ante las elecciones presidenciales que se llevarían a cabo el primero de julio 2012.

Tabla 13. Composición partidaria de las cámaras legislativas por grupo parlamentario LXI Legislatura

LXI Legislatura			
C. Senadores		C. Diputados	
PP.	ESC	PP	ESC
PAN	52	PAN	142
PRI	33	PRI	242
PRD	26	PRD	63
PVEM	6	PVEM	22
PT	5	PT	14
MC	5	MC	6
PANAL	1	PANAL	8
		IND.	3
Total	128		500

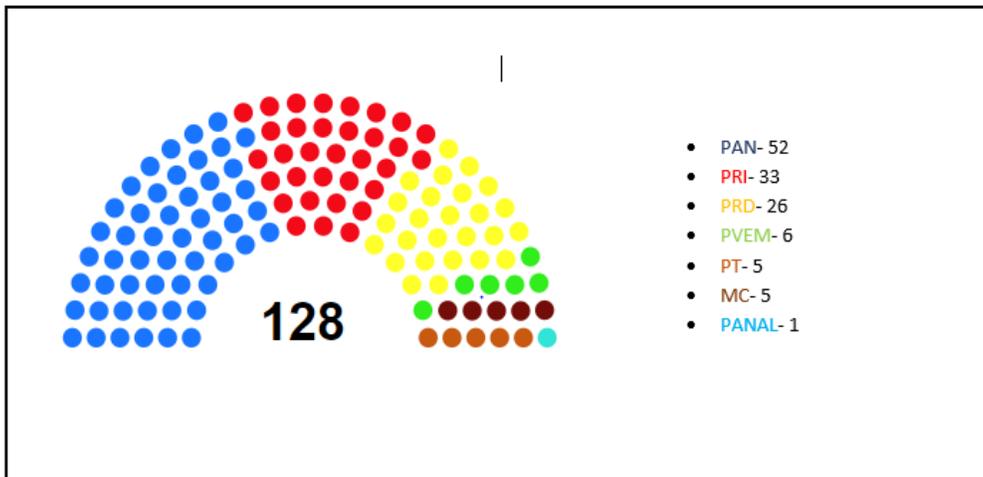
Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Investigación Legislativa (SIL)

Gráfico 3. Conformación de la Cámara de Diputados LXI Legislatura por Grupo Parlamentario



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Investigación Legislativa (SIL)

Gráfico 4. Conformación de la Cámara de Senadores LXI Legislatura por Grupo Parlamentario.



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Investigación Legislativa (SIL)

Durante esta legislatura fueron presentadas un total de 34 iniciativas por parte del Ejecutivo Federal, de las cuales 28 fueron aprobadas, es decir el 82%. En su mayoría estas iniciativas fueron enviadas a la comisión de Hacienda y Crédito Público (19 iniciativas) y las demás fueron turnadas a comisiones como de presupuesto y cuenta pública o la comisión de salud (ver tabla 14).

Tabla 14. Comisiones a las que fueron turnadas las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal.

Comisión	Iniciativas presentadas
Comisión de Economía	1
Comisión de Economía, con opinión de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Justicia.	1
Comisión de Gobernación	1
Comisión de Hacienda y Crédito Público.	19
Comisión de Justicia, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública	1
Comisión de Justicia.	1
Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios.	1
Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con atención de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.	1
Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.	2
Comisión de Salud.	2
Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Energía.	2
Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Justicia.	1
Comisiones Unidas del Distrito Federal y de Seguridad Pública, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.	1
TOTAL	34

Fuente: Elaboración propia con información del SIL.

Tras la pérdida de escaños en la cámara baja del partido del presidente (PAN) fue necesario el impulsar nuevas estrategias de juego para la aprobación de iniciativas del presidente en turno, por lo cual fue necesario el impulsar nuevas alianzas, para ello en la tabla siguiente se describen las diversas coaliciones formadas dentro de la sexagésima primer legislatura en ambas cámaras.

Tabla 15. Coaliciones ganadoras pragmáticas dentro de la Cámara de Diputados. Sexagésima Legislatura federal.

Reformas ordinarias			
Cámara de diputados Mayoría absoluta=251		Cámara de senadores Mayoría absoluta=65	
PAN+PRI	326	PAN+PRI	90
PAN+PRD+PVEM+PT	262	PAN+PRD+PVEM	69
PAN+PRD+PVEM+PANAL	257	PAN+PRD+PT	66
PAN+PRD+PT+MC+PANAL	259	PAN+PRD+PANAL	67
PRI+PRD	316	PRI+PRD	74
PRI+PVEM+PANAL+PT	266	PRI+PVEM+PANAL+PT	68
PRI+PVEM+PANAL+MC	267	PAN+PRI+PVEM+PANAL+CONV	97
PAN+PRI+PVEM+PANAL	414		
PAN+PRI+PVEM+PANAL+MC	420		

Fuente: Elaboración propia con información del SIL

Bajo el contexto de la tabla anterior podemos decir que las coaliciones de tipo por partido dominante fueron perdiendo poder, tras las elecciones intermedias de 2009 y las condiciones de violencia en las que se veía sumido el país, el PAN deja de ser primer fuerza política dentro de la cámara baja y se ve en la necesidad de sumar nuevos aliados para poder continuar con la agenda política del ejecutivo, así como contrarrestar las posibles estrategias de los partidos de oposición las cuales tanto en cámara alta como en cámara baja eran representados por la coalición: **PRD+CONVERGENCIA+ PANAL**, lo cual correspondía a un total de 420 diputados.

Así, las coaliciones de tipo pragmático fueron conformadas por las fuerzas políticas del: **PRI+PAN+PVEM+PANAL+MC+CONVERGENCIA**. Mientras que en la cámara de senadores la coalición ganadora estaba conformada por: **PAN+ PRI+PVEM+PANAL+ CONVERGENCIA**, la cual correspondía a un total de 97 senadores. Es importante mencionar que, para la aprobación de las iniciativas del gobierno en turno, eran de suma importancia contar con el apoyo del PRI, de lo contrario hubiera sido imposible que la agenda presidencial siguiera su curso.

Por su parte, las coaliciones de tipo ideológico se mantendrían muy similares a las de la legislatura anterior; las coaliciones de derecha estarían representadas por: **PAN+PRI+PVEM+PANAL**, mientras que las de izquierda por el **PRD+PT+MC**. Así podemos observar que los partidos más pequeños son los que tienden a mover en mayor sentido su voto dejando un tanto la ideología de lado y convirtiendo su voto en un balance más pragmático.

3.4 Conclusiones dentro del Gobierno de Felipe Calderón

Durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) se presentaron un total de 76 iniciativas de ley remitidas a ambas cámaras, de las cuales 42 fueron presentadas durante la Sexagésima Legislatura y 34 durante la Sexagésima Primera Legislatura, teniendo un promedio de aprobación del 85% , lo cual considerando las condiciones anteriormente mencionadas fue bueno respecto a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, en diagrama 2, se desglosa la producción legislativa durante el sexenio de Felipe Calderón.

Diagrama 2. Producción legislativa durante el sexenio de Felipe Calderón

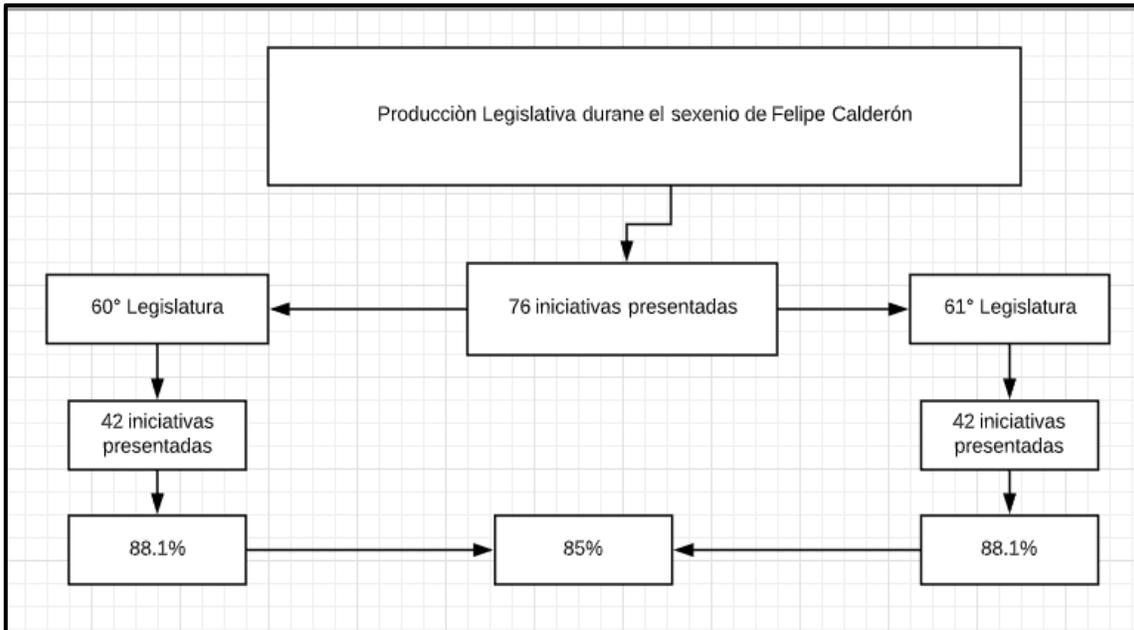


Diagrama 2. Elaboración propia

Por su parte el comportamiento de los partidos políticos desde la Sexagésima Legislatura dentro de la cámara de senadores ha sido cambiante como lo muestran los gráficos siguientes, por ejemplo, el Partido Acción Nacional - pese a su triunfo en el año 2000-, a lo largo de las legislaturas fue en declive siendo más evidente el año 2012 en el cual llegó al tercer lugar de las elecciones presidenciales lideradas por la candidata, Josefina Vázquez Mota, el PAN actualmente es un partido que lucha por sobrevivir y lograr una reestructura frente a las próximas elecciones intermedias de 2021, busca una reestructuración interna al igual que el Partido Revolucionario Institucional quien sostuvo una considerable estabilidad durante la sexagésima y sexagésima primera legislatura pues se mantuvieron con un número similar de senadores, posicionándolos como la segunda fuerza política en el Legislativo.

El PRD por su parte se mantuvo como la tercera fuerza política dentro de ambas legislaturas, sin embargo, el número curules en la cámara baja durante la Sexagésima primera legislatura se redujo en un 50%, pasando de tener 127 diputados a solo 62 para el cierre del sexenio de Felipe Calderón, sin embargo, el número de senadores se mantuvo constante durante esas dos legislaturas.

La gestión de Felipe Calderón fue uno de los puntos más importantes para la alternancia de partido durante las siguientes elecciones presidenciales en México, siendo la “guerra contra el narcotráfico” el punto crítico para que el PAN perdiera las elecciones de 2018.

Capítulo IV. Producción Legislativa durante el periodo de Gobiernos Divididos en México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018).

Enrique Peña Nieto, un presidente lleno de matices incluso antes del inicio de su sexenio, un hombre educado para ser político, un político profesional y algún día aspirar a ser gobernador del Estado de México y Presidente de la República, un candidato con una campaña llena de inconformidades al ser descrito como el candidato fabricado por una televisora años atrás, de un cierto repudio por parte del movimiento yo soy 132 y por el lado contrario apoyado por su grupo mentor, el grupo Atlacomulco, el cual estaría presente durante toda su gestión, muestra de ello es el parentesco con el actual gobernador del Estado de México y con la constructora del Grupo Higa quien estaría relacionado con el escándalo de la casa blanca.

Peña Nieto se convirtió en uno de los presidentes con menor índice de aprobación, el cual inicio con un 54% y que al fin de su gestión termino con un 24% y un repudio por parte de los ciudadanos al partido del presidente, esto con base a los resultados generados a lo largo de seis años, motivados por las condiciones de violencia y las estrategias para combatir el crimen organizado, el aumento al precio de la gasolina, mejor conocido como “gasolinazo”, la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa y el famoso escándalo de la casa blanca protagonizado por Grupo Higa, una constructora mexiquense ligada al presidente, sin mencionar, los actos de corrupción como la “estafa maestra” o el caso Odebrecht y la tensión que se vivía a nivel internacional con la toma de protesta de Donald Trump y sus constantes ataques al país como el rigor de las políticas migratorias propuestas por Estados Unidos, la propuesta de un muro que dividiera la frontera con Estados Unidos y la renegociación del

Tratado de Nuevo Comercio de América del Norte, esto solo por poner algunos matices del panorama de su gestión.

Así mismo el sexenio de Enrique Peña Nieto destacó por las diversas reformas estructurales propuestas desde campaña en el llamado “pacto por México” un acuerdo firmado el 2 de diciembre de 2012 por los representantes de las entonces fuerzas políticas del país; el presidente del PAN, Gustavo Madero Muñoz, el presidente del PRD, Jesús Zambrano, y la presidenta interina del PRI, Cristina Díaz Salazar, dicho pacto contenía tres ejes rectores que formarían parte del plan de gobierno: 1. Fortalecimiento del Estado, 2. Democratización de la economía y la política y participación ciudadana, así como la 3. ejecución y evaluación de políticas públicas (Economista, 2012). Así como cinco acuerdos que buscaban combatir problemas coyunturales, reformar leyes y programas para mejorar la estructura del sistema (Excelsior, 2012). Las reformas propuestas serían desglosadas de la siguiente manera; 1. laboral, 2. crecimiento económico, 3. Telecomunicaciones, 4. Financiera, 5. Hacendaria, 6. Político Electoral, 7. Educativa, 8. Seguridad Social, 9. Energética, 10. Seguridad Social, 11. Energética, 12. Transparencia, así mismo se intentaría implementar un código penal y de procedimientos penales únicos. Las reformas que serían impulsadas por este pacto de manera inicial serían; la educativa, la de telecomunicaciones y la ley nacional de responsabilidad hacendaria y deuda pública.

Con base en lo anterior, con este pacto la agenda presidencial se encontraría enfocada a los temas de crecimiento económico, seguridad y justicia, combate a la corrupción (tema que posteriormente compartiría con Andrés Manuel López Obrador) así como gobernabilidad democrática (Economista, 2012).

Esta estrategia pretendía que los tres poderes trabajaran de manera conjunta de la mano de una agenda previamente presentada por el titular del ejecutivo, se intentaría presentar y aprobar leyes de manera conjunta en temas como la mejora a los derechos humanos en el país y el desarrollo de los pueblos indígenas, tal y como lo fueron en su momento las iniciativas presentadas ante el legislativo para la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos humanos, la ley de atención a víctimas, la ley del uso de la fuerza y la ley de amparo, los cuales a su vez fortalecerían el acceso a la justicia, la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción por medio de la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción. Así como una reforma en el plano político electoral plasmado en el compromiso número 93, tras las leyes reglamentarias de candidaturas independientes, Ley reglamentaria de iniciativa ciudadana, Ley reglamentaria de iniciativa preferente, Ley reglamentaria de la consulta popular.

Por otra parte, se impulsaría una reforma político- electoral en el que se pretendía impulsar la creación de un Instituto Nacional Electoral (INE) así como la regularización de los gastos y tiempos de campaña, nulidad de elecciones, paridad de género, reelección de alcaldes y diputados federales hasta por 12 años continuos para estos últimos, de igual forma se buscaría una autonomía para el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la cual sería aprobada en el 3 de diciembre de 2013 por el senado de la República.

La reforma también proponía que la Procuraduría General de la República se tornara en Fiscalía Nacional de la República, lo cual representaría mayor autonomía para la institución (Excelsior, 2012), del cual el presidente tendría la facultad de destituirlo, lo cual en cierta parte le brindaba cierto poder.

Esta “alianza”, en teoría, permitiría el presentar y aprobar iniciativas de una forma más sencilla, representaría un acuerdo para facilitar el proceso legislativo y tener una garantía del éxito en cuanto a la aprobación de iniciativas, así como una forma de trabajo conjunto entre el Legislativo y el Ejecutivo. En palabras del entonces Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, el pacto por México representaría una forma de fortalecer el Estado por medio del dialogo y el alcance de acuerdos (2012). Entre líneas este acuerdo permitiría que la aprobación de las reformas estructurales que el PRI se había planteado desde años antes, tal como lo muestra el punto de Gobiernos de Coalición en el que refiere que (...) Se impulsará una reforma constitucional para otorgarle al presidente la facultad constitucional de optar entre gobernar con minoría política o gobernar a través de una coalición legislativa y de gobierno. En este caso, el Presidente y su partido construirán un acuerdo con una o varias de las fuerzas opositoras en el Congreso para conformar una mayoría estable para que ratifique lo siguiente por medio del Compromiso 87:

- ✓ Un programa de gobierno que garantice su ejecución integral o los puntos coincidentes que hayan acordado las fuerzas políticas coaligadas.
- ✓ Una agenda legislativa que se convierta en preferente por la fuerza mayoritaria de la coalición legislativa y en soporte del programa de gobierno.
- ✓ Un gabinete de coalición ejecutor del programa de gobierno.

Sin duda el sexenio de Peña Nieto, represento un gobierno respaldado por su gabinete y colaboradores, que intentaba legitimar las decisiones del presidente, los excesos de la administración generando un aumento a la deuda pública, una desigualdad de la riqueza y una marca influencia de la elite política, económica y social cercana a Peña Nieto.

4.2 Sexagésima segunda legislatura de Congreso de la Unión (2012-2015).

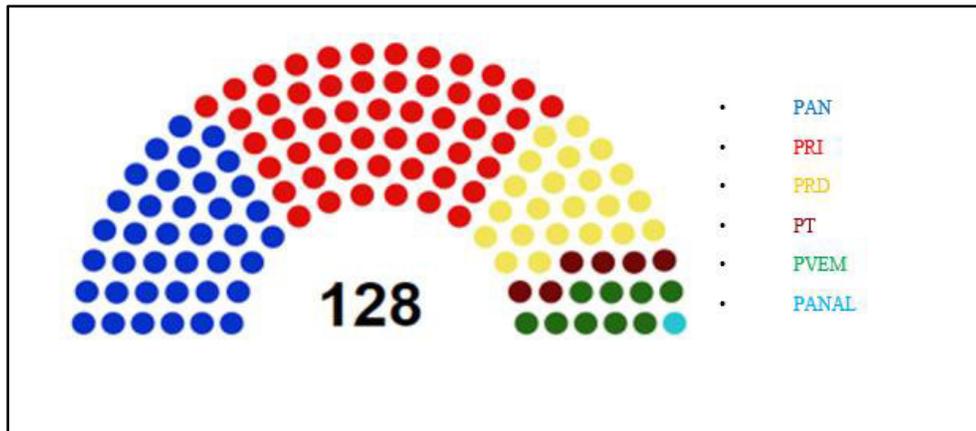
La sexagésima segunda legislatura del congreso de la unión federal significó el inicio de un nuevo sexenio, de una nueva alternancia de partido, aunado al regreso del PRI a la presidencia y a ser la primera fuerza política en el Congreso de la Unión, tal y como lo muestra la tabla 14; dentro de la cámara de senadores contaba con 52 legisladores, mientras que en la cámara baja era representado por 212 diputados. Sin embargo, no era suficiente para alcanzar la mayoría absoluta, pues se necesitaban 39 diputados y 13 senadores para que lo anterior se cumpliera, por tanto era necesario que los jugadores con veto se movieran y forjaran coaliciones, lo cual no resultaría complicado pues desde el inicio de este sexenio se había firmado el pacto por México, así mismo se había pactado el contar con un gobierno de coalición, en el que los principales aliados serían el PAN y el PRD, sin embargo, en un futuro le costaría la desaprobación del electorado en las elecciones de 2018.

Tabla 16. Composición partidaria de las cámaras legislativas por grupo parlamentario LXII Legislatura

LXII Legislatura			
C. Senadores		C. Diputados	
PP.	ESC	PP	ESC
PAN	38	PAN	114
PRI	52	PRI	212
PRD	22	PRD	104
PVEM	9	PVEM	29
PT	6	PT	15
MC	0	MC	16
PANAL	1	PANAL	10
Total	128		500

Fuente: Elaboración propia.

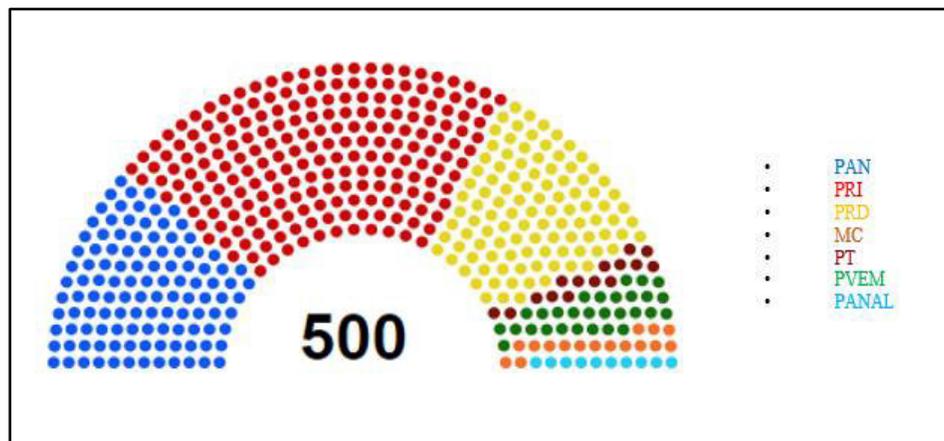
Gráfico 5. Conformación de la Cámara de senadores LXII Legislatura por Grupo Parlamentario.



Fuente: Elaboración propia con información del SIL

El PAN se había posicionado como la segunda fuerza política dentro de ambas cámaras, mientras que la tercera fuerza política era representada por el PRD, es importante mencionar que la suma total de diputados que conformaban el llamado Pacto por México sumaban dentro de la cámara alta un total de 112, sin embargo, es importante agregar que dos de los partidos que se sumaron desde la campaña de Peña Nieto fue el Partido Verde, lo cual representaba 134 senadores y una débil papel de los partidos opositores como el Partido del Trabajo o Movimiento ciudadano.

Gráfico 6. Conformación de la Cámara de senadores LXII Legislatura por Grupo Parlamentario.



Fuente: Elaboración propia

El total de diputados que conformaban el Pacto por México era insuperable para una oposición tan débil como lo son los partidos de izquierda como el partido del trabajo, lo cual dificultaba contener cualquier iniciativa que se antepusiera a los objetivos de este grupo (ver gráfico 6).

Por tanto, las coaliciones ganadoras eran conformadas en ambas cámaras por **PRI+PAN+PRD+PVEM+PANAL** los cuales como se mencionó en líneas anteriores se había comprometido a trabajar de manera conjunta en el llamado pacto por México (salvo el PANAL y el Partido Verde, este último había competido en las elecciones de 2012 junto al PRI, siendo su candidato Enrique Peña Nieto) mientras que la coalición opositora era conformada por dos pequeños partidos; el PT y Movimiento ciudadano.

Tabla 17. Coaliciones ganadoras pragmáticas dentro de la Cámara de Diputados. Sexagésima Segunda Legislatura federal.

Reformas ordinarias			
Cámara de diputados Mayoría absoluta=251		Cámara de senadores Mayoría absoluta=65	
PAN+PRI	326	PAN+PRI	90
PAN+PRD+PVEM+PT	262	PAN+PRD+PVEM	69
PAN+PRD+PVEM+PANAL	257	PAN+PRD+PT	66
PAN+PRD+PT+MC+PANAL	259	PAN+PRD+PANAL	67
PRI+PRD	316	PRI+PRD	74
PRI+PVEM+PANAL+PT	266	PRI+PVEM+PANAL+PT	68
PRI+PVEM+PANAL+MC	267		
PRI+PAN+PRD+PVEM+PANAL	469	PAN+PRI+PRD+PVEM+PANAL	135

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, las coaliciones ideológicas estarían conformadas de la siguiente manera:

Derecha: PAN+PRI+PVEM+PANAL

Izquierda: PRD+MC+PT

En caso de que esta legislatura hubiera sido conformada de forma ideológica, el apoyo del PRD hubiera sido de gran apoyo para la conformación de una coalición opositora que hiciera contrapeso a las iniciativas presentadas por el Ejecutivo, sin embargo, esto no fue garantía de que las iniciativas tuvieran un 100% de aprobación, durante este periodo el porcentaje de aprobación fue de 94%.

Por otro lado, de las 52 iniciativas presentadas, 11 fueron turnadas a la comisión de Hacienda y fiscalización y 13 a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Justicia, siendo estas dos las más recurridas durante esta legislatura (ver tabla 17).

Tabla 18. Comisiones a las que fueron turnadas las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal, LXII Legislatura.

Comisión	Iniciativas presentadas
Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos.	1
Comisión de Hacienda y Crédito Público	11
Comisión de Puntos Constitucionales.	1
Comisión de Trabajo y Previsión Social.	1
Comisión de Defensa Nacional.	2
Comisión de Economía, con opinión de la Comisión de Competitividad.	1
Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos	1
Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos.	1
Comisión de Hacienda y Crédito Público, con opinión de la Comisión de Energía.	1
Comisión de Hacienda y Crédito Público, con opinión de las Comisiones de Trabajo y Previsión Social, y de Seguridad Social.	1
Comisión de Infraestructura.	1
Comisión de Justicia	1
Comisión de Justicia, con opinión de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción.	1
Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.	4
Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de las Comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos y de Equidad y Género.	1
Comisión de Puntos Constitucionales.	3
Comisión de Salud	1
Comisiones Unidas de Competitividad y de Economía.	1
Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Energía.	2
Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Justicia.	13
Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública y de Energía.	1
Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación.	1
Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Hacienda y Crédito Público.	1
TOTAL	52

Fuente: Elaboración propia

4.1 Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión (2015-2018).

La sexagésima tercera legislatura del congreso federal se conformó nuevamente en su mayoría por legisladores del PRI en ambas cámaras, el 41% del total de diputados pertenecía a este partido y el 42.96% de senadores, de igual forma que en los casos anteriores, no se contaba con una mayoría absoluta para el aprobar todas las iniciativas. Sin embargo, comparado con la legislatura anterior sus escaños se mantuvieron similares, así mismo, era necesario el mantener el pacto y seguir formando coalición con aquellos partidos que habían firmado el pacto por México, el PAN y PRD, quienes de igual forma seguían posicionándose como la segunda y tercera fuerza respectivamente, pero a quienes en las elecciones de 2018 el pertenecer al denominado pacto por México sería un factor para la disminución de votos y escaños.

Así mismo, durante este período se añadió un nuevo partido político de izquierda, el Movimiento de Regeneración Nacional, fundado el 2 de octubre de 2011 por Andrés Manuel López Obrador y constituido como partido político en 2014, este nuevo jugador entra al juego político con la presencia de 47 diputados en la cámara baja es decir una representación del 9.4% y quienes tomarían un rol opositor y crítico al gobierno en turno (ver tabla 19).

Tabla 19. Composición partidaria de las cámaras legislativas por grupo parlamentario LXIII Legislatura

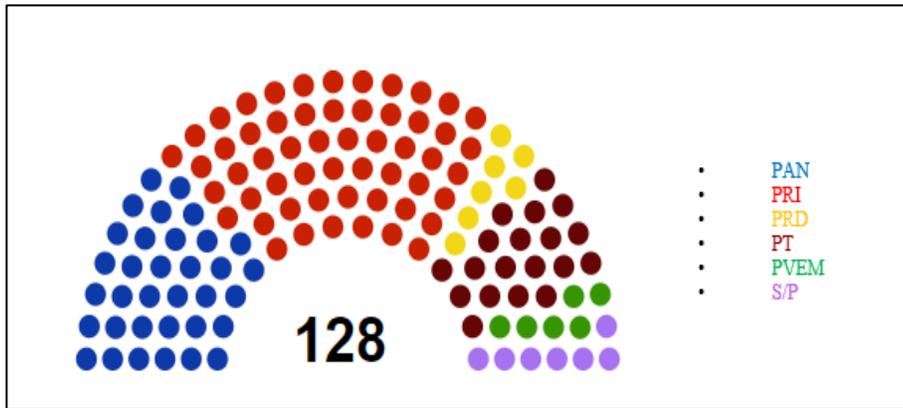
LXIII Legislatura			
C. Senadores		C. Diputados	
PP.	ESC	PP	ESC
PAN	34	PAN	109
PRI	55	PRI	205
PRD	7	PRD	54
PVEM	6	PVEM	39
PT	19	Morena	47
S/P	7	MC	20
		PANAL	12
		PES	10
		S/P	3
		Independiente	1
Total	128		500

Fuente: Elaboración propia con información del SIL

La conformación de esta legislatura contó con mayor pluralidad, a comparación de la legislatura pasada, en el que solo se contaba con seis jugadores con veto, esto en parte a las coaliciones y acuerdos realizados durante el trienio anterior, por lo cual fueron sumados partidos como Partido Encuentro Social, candidatos independientes, candidatos sin partido y Morena.

En la cámara de senadores, el PRI, representaba casi la mitad de la cámara, seguido por el PAN como la segunda fuerza política con el 26.56%, el PT dio un giro al posicionarse como la tercera con 19 senadores, lo cual en cierta forma fue una predicción de la crisis y declive por el que estaba atravesando el PRD (ver gráfico 7).

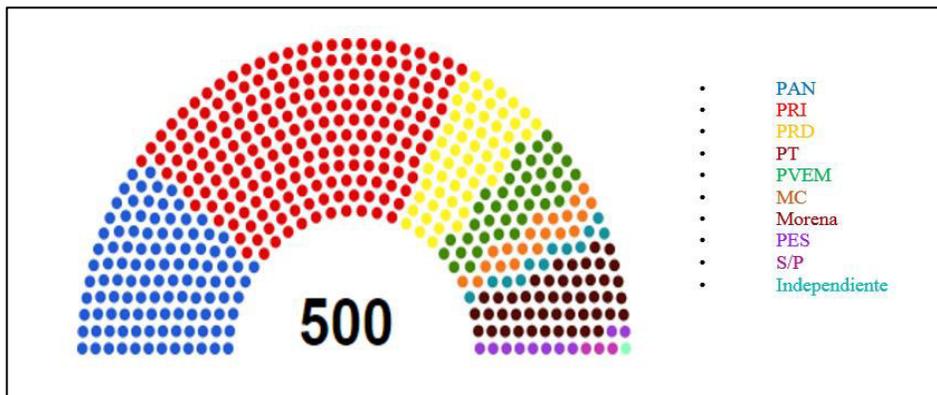
Gráfico 7. Conformación de la Cámara de senadores LXII Legislatura por Grupo Parlamentario.



Fuente: Elaboración propia

Por su parte, en la cámara de diputados el PRI contaba con una mayoría importante, seguido de el PAN quienes tenían el 21% de los escaños, a estos se suma la presencia de diputados de morena y del Partido Encuentro Social (PES), el primero fungiría como uno de los únicos opositores, mientras que el PES formaría parte de la coalición gubernamental (ver gráfico 8).

Gráfico 8. Conformación de la Cámara de senadores LXII Legislatura por Grupo Parlamentario.



Fuente: Elaboración propia.

Las coaliciones legislativas se manejaron de forma parecida a la legislatura anterior, pues aún se mantenía en pie el pacto por México, sin embargo, se sumaron nuevos actores como lo fue el PES, morena, los diputados sin partido e independientes, por tanto, la coalición ganadora estuvo conformada por: **PAN+ PRI+PRD+PVEM+MC+PANAL+PES+IND**, siendo la única oposición Morena, en si los únicos jugadores con veto movibles eran los independientes y los sin partido en la cámara baja, mientras que en la cámara baja era representada principalmente por el PT. Sin embargo, lo anterior no garantizó el éxito total de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo, pues de las 38 iniciativas solo 34 fueron aprobadas, es decir el 89.47%.

Por otro lado, las coaliciones ideológicas estarían representadas de la siguiente manera:

- **Derecha:** PAN+PRI+PVEM+MC+PANAL+PES
- **Izquierda:** PRD + Morena

Nuevamente siendo los legisladores sin partido y los independientes quienes sería los jugadores movibles conforme a los intereses que presentaran en cada iniciativa.

Tabla. 20 Coaliciones ganadoras pragmáticas dentro de la Cámara de Diputados. Sexagésima tercer legislatura federal.

Reformas ordinarias			
Cámara de diputados Mayoría absoluta=251		Cámara de senadores Mayoría absoluta=65	
PAN+PRI	384	PAN+PRI	85
PAN+PRD+PVEM+PT+MC+PANAL	255	PAN+PRD	78
PRI+PRD	305	PAN+PVEM+PT+MC	68
PRI+PVEM	264	PRI+PRD+PVEM	65
PRI+PT	256	PAN+PRI+PRD+PVEM	102
PRI+PANAL+MC	256		
PAN+PRI+ PRD+PVEM+MC+PANAL+PES+ IND+S/P	453		

Fuente: Elaboración propia

4.2 Conclusiones Sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018)

El sexenio de Enrique Peña Nieto fue una gestión marcada por escándalos de corrupción, tal como lo fue el caso de la casa blanca, acusaciones por desvíos de recursos y enriquecimiento ilícitos por parte de gobernadores del mismo partido, la estafa maestra, el caso Odebrecht y la participación del latente grupo Atlacomulco pues entre líneas mostro su apoyo al candidato del PRI de la gobernatura mexiquense, así como miles de mexicanos inconformes con el trabajo realizado durante su gestión.

La percepción de los ciudadanos era en su mayoría negativa, como lo muestra su decrecimiento en las encuestas de aprobación, la inseguridad creció en todo el país, se percibía insatisfacción económica y de desempleo, el cual se vio reflejado en los resultados de las elecciones presidenciales de 2018. El mismo presidente Peña Nieto durante una entrevista realizada a días de su salida de la presidencia, otorgada a Denise Maerker (2018) reconoció que uno de los golpes más fuertes que había recibido durante su gestión fue la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa y el caso de la casa blanca pues pusieron aún más en duda su credibilidad ante los ciudadanos, lo cual posteriormente resulto en una pérdida de legitimidad y un repudio ante su partido, pues era evidente el exceso en gastos y el aumento a la deuda que provocaba el ritmo del sexenio.

En el plano económico, se mostró una gestión de excesos, tal y como lo fue la compra del avión presidencial el cual tuvo un costo de tres mil millones de pesos, el aumento a la deuda pública y la depreciación de la moneda, sin embargo, se registró un crecimiento económico estable.

Si bien, de igual forma intento beneficiar su popularidad de acontecimientos como el arresto de Elba Esther Gordillo o la captura de Joaquín Guzmán Loera “El Chapo”, los golpes anteriormente mencionados pesaron más y el mismo reconoció que esto generó un desgaste del ejercicio del gobierno y la posterior pérdida de las elecciones.

El lado positivo, que podemos rescatar es que se apostaron a los cambios legislativos, a formar gobiernos de coalición que permitieran trabajar de manera conjunta y llevar la agenda del presidente de una manera más sencilla, tal y como lo reflejaron los números anteriormente mencionados. En sí, esta gestión fue marcada por el impulso a las reformas estructurales que marcaron el plan de gobierno, principalmente la reforma educativa, la cual fue desaparecida en los primeros meses del gobierno de López Obrador. Sin duda, Enrique Peña Nieto fue un presidente y una gestión con muchos matices, que da pauta a interesantes estudios sobre su gestión, incluido el plano legislativo.

V. Epílogo

Durante el período analizado 2006-2018 y con ayuda del gráfico 9 podemos notar el declive de tres de los partidos más representativos en la historia política mexicana contemporánea, el PRD, PAN y PRI, esto en ambas cámaras.

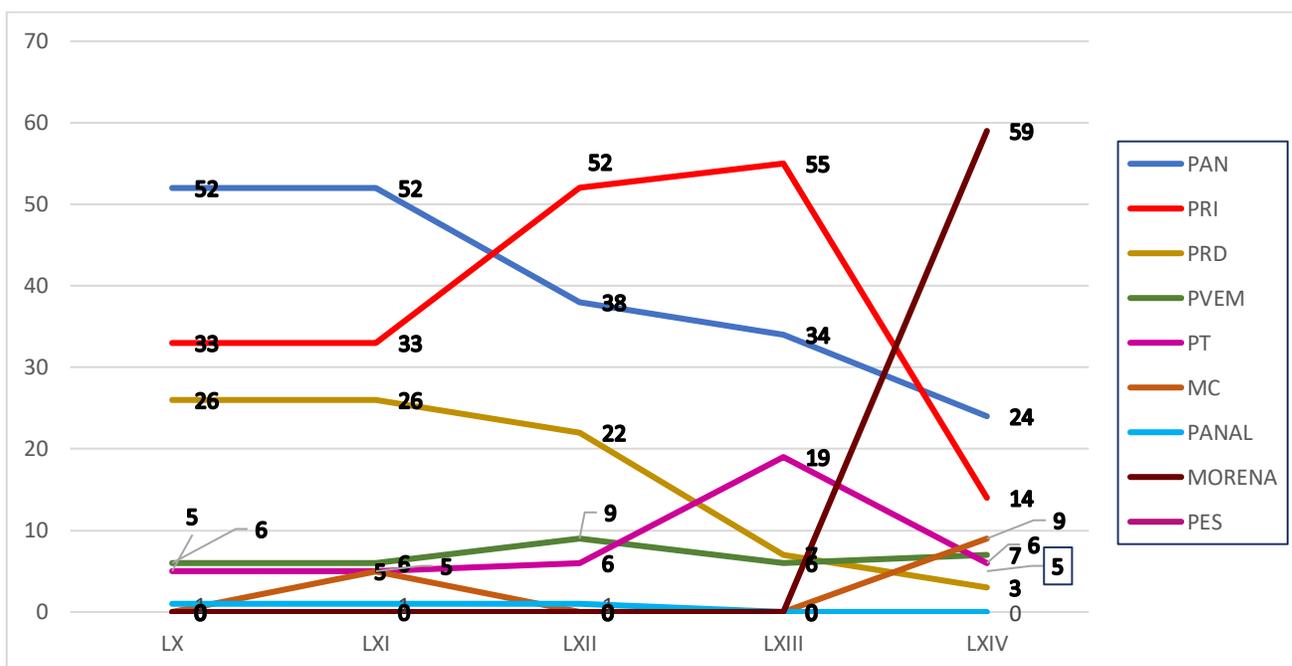
El PAN actualmente se mantiene como la segunda fuerza política dentro de ambas cámaras y se ha posicionado como la oposición ante la gran mayoría de legisladores morenistas, el número de escaños durante los últimos 12 años ha disminuido significativamente de los tiempos en los que era el partido gobernante a ahora han perdido 28 escaños.

Por su parte el PRI, sin duda fue el más afectado sobre todo durante las últimas elecciones, pues pasaron a ser la tercera fuerza política y a contar con solo 14 senadores durante la actual legislatura a comparación de los 55 legisladores con los que contaban en las sesenta y tres legislaturas. Otro de los partidos que se ha visto afectado de forma significativa con el sexenio anterior es el PRD, pues es un partido que está en crisis de desaparición e institucionalización, tras el cambio de legislatura muchos de los legisladores optaron por cambiar de partido a morena o simplemente dejar de lado el partido con el que habían llegado al cargo, convirtiéndose en legisladores sin partido, por otro lado, del esplendor del PRD no queda mucho y ahora solo están representado por 3 senadores.

Los partidos pequeños han sido los que más han estado perdiendo terreno y se han visto beneficiados por las coaliciones que realizan sobre todo en periodos presidenciales, partidos como Nueva Alianza³³ y Encuentro Social³⁴ estuvieron a punto de perder su registro al no obtener el 3% de los votos de las elecciones para diputados o senadores siendo el 12 de septiembre de 2018 el día en el que pierden el registro por parte del INE.

Uno de los partidos que creció de manera exponencial, desde su fundación en 2014, al no contar con representación en el senado a ser mayoría casi absoluta con un total de 59 legisladores, pasando de ser la tercera fuerza política a primera y así tomar las riendas de este, al ser el partido del presidente le ha resultado más sencillo el aprobar las iniciativas.

Gráfico 9. Comportamiento de partidos Cámara de Senadores 2006-2018



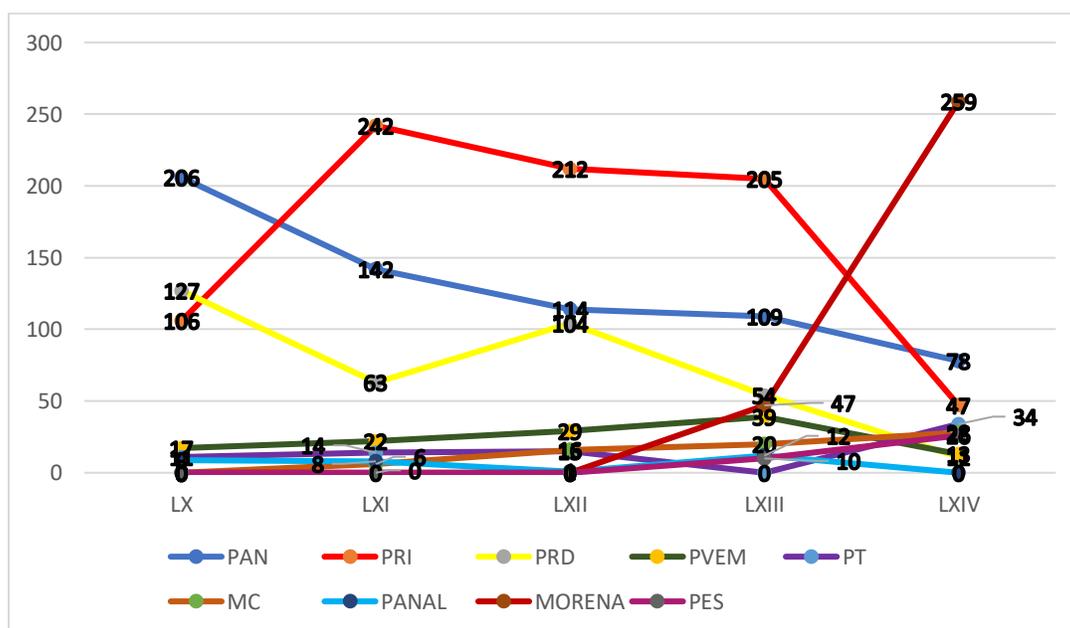
³³ Obtuvo el 1.02% de la votación emitida en la elección Presidencial, el 2.41% en la de Senadores por mayoría relativa, el 2.40% en la de Senadores por representación proporcional, el 2.58% en la de Diputados por mayoría relativa y el 2.57% en la de Diputados por representación proporcional. (INE,2018)

³⁴ Obtuvo el 2.78% de la votación emitida en la elección Presidencial, el 2.43% en la de Senadores por mayoría relativa, el 2.43% en la de Senadores por representación proporcional, el 2.51% en la de Diputados por mayoría relativa y el 2.50% en la de Diputados por representación proporcional. (INE,2018)

Desde el otro ángulo, dentro de la cámara de diputados el caso ha sido similar tras las elecciones de 2018, las principales fuerzas políticas que habíamos conocido años atrás comienzan a perder poder y con ello a atravesar una crisis, en el que para mucho es renovar o morir, como bien lo ha reconocido el PRI y el PAN.

El reacomodo de esta legislatura ha sido avasallador para los diputados de morena, pues paso de 47 diputados a 259, contando así con la mayoría absoluta en la cámara baja, teniendo además el apoyo de los partidos que estuvieron con ellos en la campaña de 2018 “Juntos haremos historia”, el PES y el PT, el primero igual perdió escaños al pasar de 26 a 16 diputados, sin embargo el mayormente beneficiado fue el PT, pues de no tener representación durante la legislatura pasada, en la actual gano 34 senadores y poder en ambas cámaras (ver gráfico 10).

Gráfico 10. Comportamiento de partidos Cámara de Diputados 2006-2018



Fuente: Elaboración propia

El comportamiento de los partidos políticos desde la Sexagésima y sexagésima primera Legislatura dentro de la cámara de diputados han sido cambiantes como lo muestran los gráficos anteriores, por ejemplo, el Partido Acción Nacional, el cual pese a su triunfo en el año 2000 pierde curules a lo largo de las elecciones intermedias, la realidad es que a lo largo de las legislaturas fue en declive siendo más evidente el año 2012 en el cual llegó al tercer lugar de las elecciones bajo la campaña de Josefina Vázquez Mota, actualmente es un partido que lucha por sobrevivir y lograr una reestructura frente a las próximas elecciones intermedias, es un partido que lucha por una reestructuración interna al igual que el Partido Revolucionario Institucional, quien mantuvo una considerable estabilidad durante la sexagésima y sexagésima primer legislatura pues se mantuvieron con un número similar de senadores, posicionándose como la segunda fuerza política, sin embargo, durante la sexagésima segunda y sexagésima tercer legislatura el partido despuntó, convirtiéndose en la primera fuerza política dentro de la cámara alta, por su parte el PRD pese a ser.

El PAN asume que el resultado de 2018 significó una parálisis a las transformaciones que se estaban suscitando en el país, sin embargo, la mezquindad y la corrupción generó un “hartazgo” y rechazo en la sociedad y a los cambios legales necesarios para el Siglo XX. Siendo la solución desde el ejercicio del voto o de la abstención la pluralidad. (Castillo López, 2018).

Aunado al contexto anterior, las pasadas elecciones simbolizaron una avasalladora pérdida para uno de los partidos más fuertes e institucionalizados que han existido en la historia política mexicana, el PRI, significó no solo la pérdida de escaños, sino la pérdida de militantes y líderes que habían permanecido por años dentro del partido, algunos optaron por mudarse a otro partido, lo cual cimbró la base de dicho partido político, hoy, la realidad es

que es uno de los partidos que lleva a cuentas sus gestiones pasadas no solo dentro del legislativo sino de los ayuntamientos y gobernaturas priistas, es un partido que lucha por sobrevivir y mantenerse vigente dentro de la arena política, mismo caso que el PRD quien desde la legislatura anterior dejó de ser oposición, lo cual confirmo al competir de la mano con un partido de derecha, dejando atrás su posición ideológica y lo cual hoy le sigue costando pérdida de escaños.

Innegablemente las elecciones intermedias de 2021 son hoy por hoy un futuro incierto, pues con los programas sociales que se han venido implementado desde el gobierno federal, se busca el simpatizar y obtener el voto de todos aquellos beneficiarios. Morena es un partido que a toda costa intenta mantenerse vigente en el poder y una forma de legitimarse es haciendo uso de las acciones tomadas por el presidente, las futura elecciones serán decisivas para la supervivencia de algunos partidos políticos y para intentar formar un panorama de lo que deparan las próximas elecciones presidenciales de 2024.

Respecto a la producción legislativa del ejecutivo durante los ultimo 12 años, el sexenio de Enrique Peña Nieto ha sido el más productivo al tener un mayor número de iniciativas presentadas (90) frente a las 75 iniciativas presentadas por Calderón, sin embargo, pese a la firma del pacto por México y al comprometerse a la firma del pacto por México el porcentaje de aprobación para Peña Nieto fue menor (78.2%) comparado con el 83.1%³⁵ de Calderón , esto a pesar del llamado pacto por México (ver tabla 18).

³⁵ Promedio de las dos legislaturas que conforman el sexenio.

Tabla 21. Producción legislativa durante el periodo 2006-2018

<i>Legislatura</i>	<i>Año</i>	<i>Iniciativas presentadas</i>	<i>% de iniciativas aprobadas</i>	<i>Reformas Constitucionales</i>
LX	2006-2009	42	88.10%	22
LXI	2009-2012	33	78.10%	14
LXII	2012-2015	52	82.70%	22
LXIII	2015-2018	38	73.70%	8

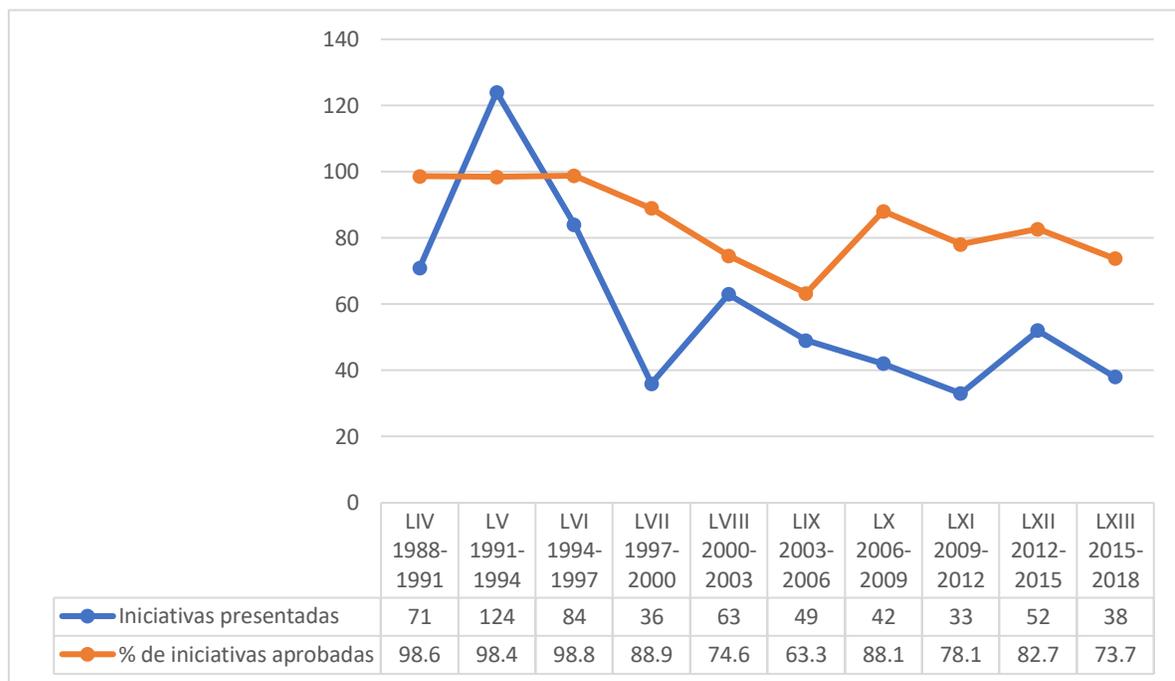
Fuente: Elaboración propia.

En otro orden de ideas, el número de reformas constitucionales aprobadas durante los dos sexenios, se desglosaron de la siguiente manera: 36 reformas constitucionales durante el sexenio calderonista, mientras que para el periodo de Peña Nieto correspondieron a 30 reformas constitucionales, siendo las más importantes las correspondientes al pacto por México.

Por su parte, la producción legislativa correspondiente al periodo de 1988 a 2018, ha mostrado un decrecimiento en cuanto al número de iniciativas presentadas por el Ejecutivo, si comparamos el número de iniciativas presentadas durante la legislatura 55 y 56 (124 y 84 iniciativas presentadas respectivamente) en el que el índice de aprobación superaba el 90%. La llegada de los gobiernos divididos simbolizó una disminución en cuanto al número de iniciativas presentadas por el presidente, esto debido a que ya no cuenta con facultades metaconstitucionales, y al contar con otros jugadores dentro del juego político se ve en la necesidad de negociar con otros partidos políticos para buscar la aprobación de la mismas, lo

cual vuelve más interesante y competitivo el proceso legislativo, recientemente una de las legislaturas más productivas fueron la sexagésima segunda al presentar 52 iniciativas y tener un índice de aprobación de 82.7% (ver gráfico 11)

Gráfico 11. Producción legislativa del ejecutivo 1988-2018



Fuente: Elaboración propia

La tabla 19, muestra el desglose de la producción legislativa por parte del Ejecutivo, durante el sexenio de Felipe Calderón, siendo su primer año el más productivo (si solo consideramos el número de iniciativas presentadas) al presentar 17 iniciativas y ser aprobadas 14, (generalmente el primer año de las legislaturas suele ser el más productivo). Siendo la sexagésima legislatura la más provechosa para el sexenio calderonista

Tabla 22. Producción legislativa del ejecutivo. Felipe Calderón.

<i>LX</i> <i>Legislatura</i> <i>a</i> <i>s</i>	<i>Total, de</i> <i>iniciativa</i> <i>s</i>	<i>Dictaminada</i> <i>s positivas</i>	<i>Dictaminadas</i> <i>negativas</i>	<i>LXI</i> <i>Legislatura</i>	<i>Total, de</i> <i>iniciativas</i>	<i>Dictamina</i> <i>das</i> <i>positivas</i>	<i>Dictaminada</i> <i>s negativas</i>
<i>1er año</i> <i>legislativo</i>	17	14	0	<i>1er año</i> <i>legislativo</i>	15	12	0
<i>2do año</i> <i>legislativo</i>	11	10	0	<i>2do año</i> <i>legislativo</i>	12	10	0
<i>3er año</i> <i>legislativo</i>	14	13	0	<i>3er año</i> <i>legislativo</i>	7	6	0
<i>Total</i>	42	37	0		34	28	0

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte durante el Sexenio de Enrique Peña Nieto, la sexagésima segunda legislatura ha sido la más productiva, tomando en cuenta el número de jugadores con los que contaba en ambas cámaras, pues de las 52 iniciativas presentadas por el ejecutivo fueron aprobadas 49. Mismo caso que el anterior el año más productivo fue el primero en ambas legislaturas (ver tabla 20).

Tabla 23. Producción legislativa del ejecutivo. Enrique Peña Nieto

<i>LXII</i> <i>Legislatura</i> <i>as</i>	<i>Total de</i> <i>iniciativas</i>	<i>Dictaminada</i> <i>s positivas</i>	<i>Dictaminadas</i> <i>negativas</i>	<i>LXIII</i> <i>Legislatura</i>	<i>Total de</i> <i>iniciativas</i>	<i>Dictamina</i> <i>das</i> <i>positivas</i>	<i>Dictaminada</i> <i>s negativas</i>
<i>1er año</i> <i>legislativo</i>	24	23	6	<i>1er año</i> <i>legislativo</i>	22	19	0
<i>2do año</i> <i>legislativo</i>	19	17	0	<i>2do año</i> <i>legislativo</i>	7	7	0
<i>3er año</i> <i>legislativo</i>	9	9	0	<i>3er año</i> <i>legislativo</i>	9	8	0
<i>Total</i>	52	49	6		38	34	0

Fuente: Elaboración propia.

La siguiente tabla (en Patrón 2015), muestra la comparación respecto a la producción legislativa en gobiernos divididos y unificados, así como su índice de aprobación, sin embargo las reformas constitucionales son mayores dentro de los gobiernos divididos, mucho tiene que ver que el surgimiento e inclusión de nuevos partidos políticos al juego, lo cual implica una mayor apertura a la negociación y a la reducción del poder presidencial, así como la búsqueda de un equilibrio entre el ejecutivo- legislativo.

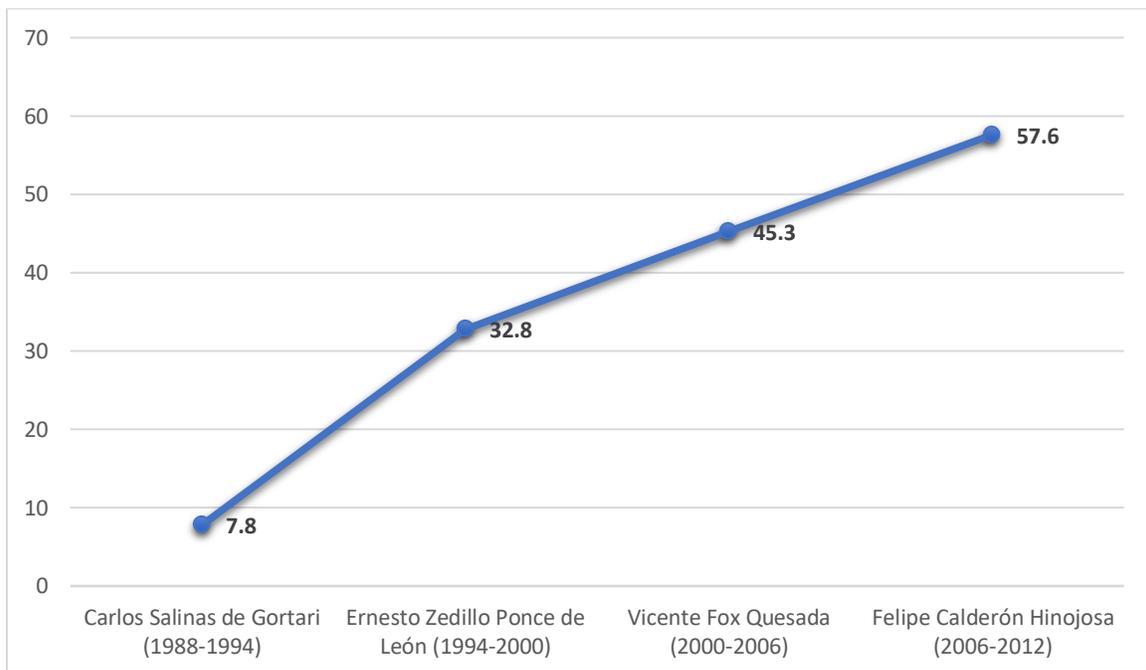
Tabla 24. Producción legislativa y de reformas constitucionales en gobiernos divididos y unificados en la Cámara de Diputados, 1988-2019

Gobierno Dividido 1997-2018		
Iniciativas Presentadas	Iniciativas Aprobadas	% de Aprobación
21041	1587	7.54%
Gobierno Unificado 1988-1997 y 2018-2019		
Iniciativas Presentadas	Iniciativas Aprobadas	% de Aprobación
2221	406	18.3%
Número de reformas Constitucionales		
Gobiernos Divididos 95		
Gobiernos Unificados 27		

Fuente: En patrón,2015.

Los gobiernos divididos se han multiplicado desde que el PRI perdió la mayoría legislativa en 1997 y la Presidencia de la República en el año 2000, siendo el periodo presidencial de Felipe Calderón (2006-2012) el de más alta incidencia, con el 58 por ciento de las legislaturas locales del país en situación de mayorías divididas, en sus diferentes combinaciones políticas (Solano,2014:12).

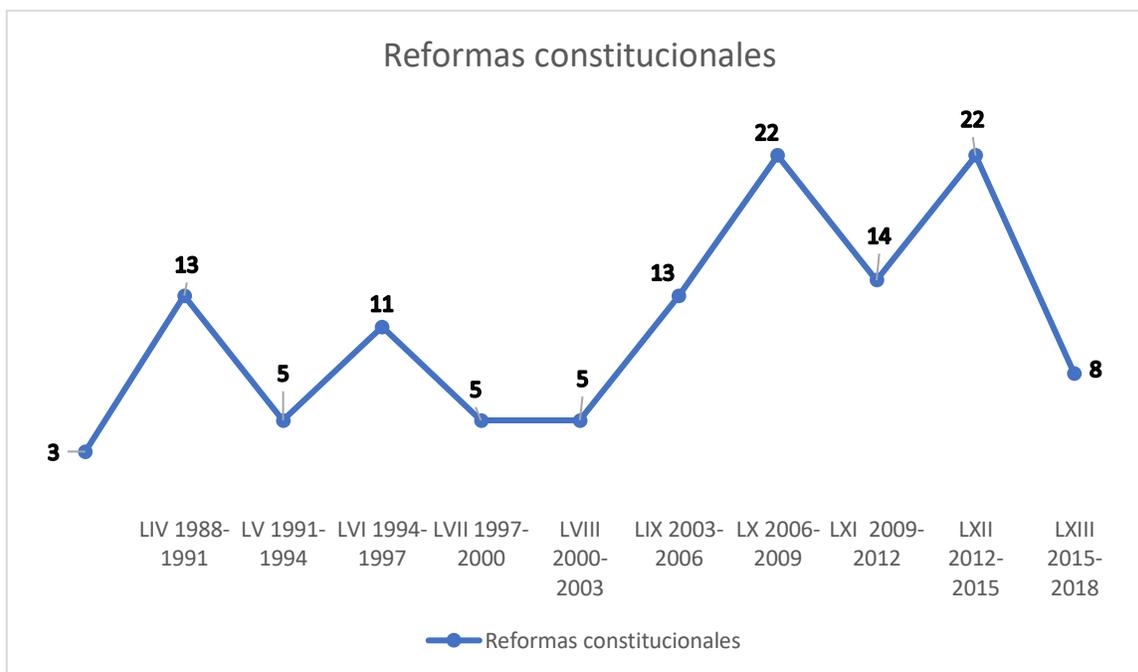
Gráfico 12. Gobiernos Divididos en la Federación mexicana por sexenio presidencial (1988-2012) porcentajes.



Fuente: Gabino, 2014:12

Los primeros tres años de los sexenios de los presidentes es cuando se observa una mayor actividad en cuanto a la producción legislativa, como podemos observar durante la primera legislatura correspondiente a cada sexenio fueron aprobadas 22 reformas constitucionales, mientras que para la pasada legislatura y tras la crítica al pacto por México el número de reformas realizadas fue de solo 8 durante toda la legislatura.

Gráfico 13. Reformas constitucionales durante el período de 1988-2018



Fuente: Elaboración propia con información de Patrón,2019

Conclusiones

En América Latina una de las formas de gobierno más populares, sin duda ha sido el presidencialismo, el cual en su mayoría ha sido influenciado por el presidencialismo estadounidense y el cual se ha ido forjando conforme a sus antecedentes históricos, los cuales posteriormente terminarían por influir en las facultades otorgadas a los presidentes. El caso mexicano, resulta interesante, pues muestra una estabilidad inusual si lo comparamos con el resto de los países presidencialistas de América Latina, quienes actualmente se encuentran atravesando una “crisis” de populismo y gobiernos con líderes peculiares.

Por otra parte, la producción legislativa resulta de suma importancia para conocer y evaluar el trabajo de los legisladores, así como de los grupos parlamentarios y como una forma de dar seguimiento a las agendas legislativas y políticas propuestas tanto por el ejecutivo como del legislativo, así como para adentrarnos en las relaciones ejecutivo – legislativo.

Sin embargo, una verdadera producción legislativa necesita ir más allá que solo el número de iniciativas que presenta un legislador ante un pleno y logre que sean aprobadas, de forma personal, pienso que deben ser incluidos otros elementos como las veces que sube un legislador a tribuna y que es lo que expone, que verdaderamente sean temas relevantes y no solo una forma de cumplir un requisito de su labor, para ello debemos adentrarnos más en el quehacer legislativo; en las funciones primordiales de un legislador, en la forma en que se comportaron los grupos, sus alianzas y si fueron respetuosos de la ideología que dicen seguir, quizás incluir algunas áreas que intervengan dentro del proceso legislativo, como lo suelen ser las áreas de apoyo parlamentario, diario de los debates o los mismos institutos legislativos. Se debe buscar ir más allá que solo la presentación y aprobación de iniciativas

durante una legislatura o un periodo determinado, así mismo debe ser tomada en cuenta la profesionalización y transparencia legislativa de los mismos.

La importancia de la producción legislativa por si misma permite construir y entender escenarios político- institucionales, así como las relaciones entre el Ejecutivo- Legislativo, mientras que para entender estas últimas es importante que el presidente cuente con facultades legislativas las cuales en mayor o menor grado determinarán la dispersión o concentración de un Estado, mientras que el que un presidente sea fuerte determinará el contrapeso que ejercerá frente al Legislativo, buscando siempre el fungir como un contrapeso a fin de evitar una concentración de poder y posibles crisis de gobernabilidad como ha ocurrido en países latinoamericanos.

De igual forma, para mejorar los estudios sobre producción legislativa es necesario considerar el índice de volatilidad, fragmentación y Número Efectivo de partidos, a fin de generar un estudio más fuerte y consolidado sobre la relación ejecutivo- legislativo.

A lo largo de este trabajo de investigación se buscó ahondar sobre la producción legislativa del Ejecutivo bajo el supuesto de gobiernos sin mayoría, la relación entre los poderes ejecutivo- legislativo, así como la importancia de la negociación y la formación de coaliciones por parte de los jugadores con veto, esto durante los dos últimos sexenios presidenciales en México, la gestión de Felipe Calderón y la de Enrique Peña Nieto, teniendo como hipótesis que: la praxis de los gobiernos divididos ha obstaculizado la producción legislativa del Ejecutivo.

Así pues, este estudio remarca la importancia de los estudios comparados y legislativos como un foco de poder ante el ejecutivo y el papel de los poderes legislativos para las democracias latinoamericanas, y como las relaciones ejecutivo- legislativo influyen en la estabilidad del régimen, así como su importancia para resaltar las fallas y aciertos en nuestro sistema político.

Bajo estos supuestos, pudimos confirmar que la llegada de la democracia a México fue uno de los factores principales para una nueva conformación de gobierno, en el que se dejó atrás el periodo hiperpresidencialista para dar paso a un cambio en el sistema de partidos y transitar de un sistema de partidos hegemónico a uno plural y competitivo, en donde fueran agregados un mayor número de jugadores con veto y se diera apertura a la negación y debate, así mismo se recalcó la importancia del legislativo como un contrapeso frente al ejecutivo y como uno de los elementos más importantes para la creación de políticas.

Así mismo, se ha generado dentro de la comunidad científica una discusión sobre el término “gobiernos sin mayoría” y “gobiernos divididos” los cuales surgen mayormente en sistemas presidenciales y bajo ciertas condiciones tal y como se mencionó en capítulos anteriores. Específicamente, para el caso mexicano ha sido mayormente utilizado el termino de gobiernos divididos, sobre todo por su influencia con el presidencialismo estadounidense, sin embargo, el termino puede ser ajustado a las necesidades específicas de los gobiernos.

La llegada de los gobiernos sin mayoría a México, generaron un cambio en las reglas del juego político, así como en las relaciones ejecutivo- legislativo, reflejado principalmente en la pérdida de poder del presidente, pues sus facultades comienzan a verse limitadas tras el nuevo papel de contrapeso del legislativo. Lo anterior fue sin duda un proceso lento, pues para ello fue necesario el impulsar reformas en el plano electoral que permitieran ampliar el

número de jugadores con veto, y así también dar pauta para generar una alternancia de partido.

El proceso del establecimiento de los gobiernos sin mayoría se dio de manera paulatina tanto en los gobiernos federales como locales, esto desde 1988, periodo en él se afirmaba que la llegada de estos gobiernos llegaría a generar parálisis legislativa y gubernamental, sin embargo esta tesis demuestra que no es así, que el ejecutivo siempre encontrará la forma de sobreponerse a estas condiciones, siendo los elementos centrales para contradecir esta aseveración; la negociación y la disciplina parlamentaria, así como el saber hacer uso de los jugadores con veto que bien refiere la teoría de George Tsebelis, como establecedores de agenda y por generadores de estabilidad política.

A pesar de que la hipótesis ya mencionada en la que sostiene que existe una diferencia entre la producción legislativa entre los gobiernos divididos y unificados, la praxis ha reflejado que la diferencia es mínima, los gobiernos deben ajustarse al funcionamiento de los poderes y anteponerse ante las crisis, el legislativo debe buscar la forma de ser un equilibrio ante el ejecutivo y este debe buscar la forma de seguir siendo parte del proceso legislativo.

En síntesis, está más que demostrado que los gobiernos divididos no generan parálisis o crisis legislativa o gubernamental, pues la parálisis legislativa de los sistemas presidencialistas, ocurren en situaciones muy concretas: cuando el presidente no controla la mayoría de los escaños del Congreso y los actores con intereses divergentes controlan las instituciones separadas con poder de veto y que la buena negociación entre grupos o poderes permitirá agilizar la producción legislativa.

La amplia investigación en este tema revela que la parálisis legislativa no sólo depende del número de escaños con los que cuente el presidente, sino también de otros factores institucionales y de condiciones políticas, así como de la capacidad de liderazgo de los actores relevantes involucrados. Por consiguiente, una condición para evitar caer en una crisis legislativa será; buscar un óptimo nivel de polarización política, hacer uso de la disciplina parlamentaria y el fomentar la formación de coaliciones. De forma ideal se debe buscar que los partidos sean fieles a su ideología y a la agenda que pretenden seguir.

Así, se deja claro el debate entre la diferencia que existe entre gobiernos divididos y gobiernos sin mayoría, es un debate superado, debido a que el nombre solo se adapta a ciertas características propias del país al que se aplica el termino, en esencia podemos entender que un gobierno sin mayoría o dividido implica que el Ejecutivo pertenece a un partido diferente al que tiene mayoría en el Congreso. Sin embargo, para efectos de esta tesis y como contribución personal utilizamos el término gobiernos sin mayoría los cuales deberán cumplir con las siguientes características; surgen en regímenes presidenciales, son aquellos en los que el Ejecutivo y alguna -o ambas cámaras- del Legislativo son encabezados por partidos diferentes, lo que conlleva a que el presidente no cuente con la mayoría en alguna de las cámaras, motivo por el cual se abre una negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo a fin de que cada uno de seguimiento a su agenda, para ello es deseable que se haga uso de la disciplina parlamentaria, además del respeto a las facultades y límites de cada poder a fin generar eficiencia gubernamental.

Sin importar el tipo de gobierno, sin mayoría, unificado o dividido, las legislaturas y el Ejecutivo han sabido adaptarse a los cambios institucionales y a los cambios en las reglas del juego, han sabido adaptarse a la forma de negociación y de seguir llevando su agenda, así mismo, contrario a lo que se pensaba la llegada de los gobiernos sin mayoría no ha representado un riesgo para la democracia y hasta la fecha no ha mostrado algún problema grave en el manejo de la relación ejecutivo- legislativo o en la producción legislativa misma.

Por otro lado, las transiciones hacia la democracia, la implementación de economías de libre mercado, la edificación del Estado de Derecho y la intención de contar con una administración pública descentralizada y con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, han redimensionado las facultades de los presidentes de la región. Por ello es importante reconsiderar las facultades del presidente a fin de fortalecerlo ante el ejecutivo y así lograr un verdadero equilibrio de poderes, tomando en cuenta que una de las facultades que vuelve fuerte a un presidente es la de poder disolver al parlamento.

El llevar una buena relación entre ambos poderes evitará una obstaculización en la producción legislativa y por ende generará gobernabilidad, para ello los partidos políticos tienen un rol fundamental, más aún aquellos que cuenten con una alta disciplina parlamentaria. Una buena relación entre el ejecutivo y el legislativo producen gobernabilidad y evita caer en autoritarismos. De esta manera, varios autores han argumentado que la forma de gobierno, el grado de fragmentación política y el control de la mayoría en el legislativo por el partido del presidente son variables que afectan la interacción entre el ejecutivo y el Congreso. Así mismo se debe tomar en cuenta que los regímenes presidenciales no son un imperativo que el Poder Ejecutivo fije el rumbo de la agenda legislativa nacional. El

liderazgo del presidente y otros líderes partidistas también son componentes fundamentales que facilitan la aprobación de la agenda legislativa a fin de que genere cooperación para pasar la agenda legislativa. Es importante mencionar que el control de la agenda que tiene el gobierno aumenta el número de proyectos de ley importantes y reduce la inflación legislativa. Es importante tomar en cuenta que a mayor número de partidos representados en la Legislatura y menor el contingente de los partidos del presidente es más probable que el presidente se encuentre con resistencia legislativa.

Por otro lado, la evaluación legislativa corresponde a una de las formas de cumplir con los principios de transparencia y rendición de cuentas con las que tiene como responsabilidad el Legislativo, permite un estudio más profundo de los estudios legislativos y medir la eficiencia de los legisladores. Es por medio de estos estudios que podemos conocer los procesos de negociación y aprobación de iniciativas, de igual forma permite medir el equilibrio de poderes, principalmente y balance, o no, con el Ejecutivo, por lo que no debe ser confundido control con bloqueo. A su vez permite detectar problemas político- estructurales dentro del Legislativo, detección de nuevos escenarios, así como los intereses políticos individuales o grupales.

En sí, el éxito legislativo del Ejecutivo en sistemas presidenciales depende de su marco institucional y a las condiciones bajo las que operan los gobiernos, los presidentes más exitosos son los que cuentan con una mayoría amplia, de modo que un partido grande en el gobierno/ coalición asegura el éxito legislativo hacia las propuestas del Ejecutivo. El multipartidismo no pone en riesgo el éxito del presidente, todo depende del saber negociar y crear coaliciones ganadoras por lo que la responsabilidad del partido es improbable cuando los partidos de los presidentes carecen de una mayoría legislativa.

El cambio en el sistema de partidos en México ha generado un cambio en la mecánica de *check and balances* a la que los partidos han tenido que aprender a sobrevivir en un intento constante de renovarse o morir, como lo fue el caso de los resultados en las pasadas elecciones en México en las cuales las dos principales fuerzas políticas en México – el PRI y PAN- se han visto obligados a reinstitucionalizarse y a generar un cambio en la imagen ante el electorado frente a las próximas elecciones intermedias de 2021. Aunado a lo anterior se suma la crisis de las democracias representativas, a una desconfianza de los congresos, a los gobernantes y a los partidos políticos mismos, para el caso mexicano el legislativo se encuentra en un proceso en el que intenta demostrar su autonomía frente al Ejecutivo y a recuperar la confianza de los votantes.

Actualmente desde 1997 es que se vuelve a ver una mayoría del partido del presidente en el Congreso, marcando un regreso a un gobierno unificado el cual a meses de haber iniciado el sexenio cuentan con una cuestionable disciplina parlamentaria al momento de llevar a cabo los procesos legislativos y al respaldar las decisiones del titular del Ejecutivo Federal al ser un partido de reciente creación y poca experiencia legislativa. El papel de la oposición se

mantiene con el PAN mientras que uno de los apoyos para Morena ha sido el PRI a fin de sacar a flote el programa de gobierno presentado por López Obrador, a pesar de la avasalladora mayoría que hoy por hoy representa Morena y de ser un gobierno unificado se han enfrentado a la opinión pública para la presentación y aprobación de mayorías y de forma evidente su poca experiencia en el plano legislativo, los ha llevado a enfrentarse a diversos planos en diferentes escenarios, los cuales como politólogos nos hacen plantearnos diferentes escenarios frente a las próximas elecciones intermedias de 2021.

Bibliografía

Acuerdo Pacto por México (2012) consultada el 25 de noviembre de 2019, disponible en:
https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf

Alarcón Olgún, Víctor. (2009). El reto de evaluar al poder legislativo en México. México, DF: Senado de la República.

Alcántara Sáez Manuel y García Montero Mercedes. (2011). Algo más que presidentes. El papel del Poder Legislativo en América Latina. Zaragoza: Manuel Giménez Abad.

Alcántara, Manuel, Sánchez Francisco. (2001). Las Relaciones Ejecutivo-Legislativo En América Latina: Un Análisis De La Estructura De Veto - Insistencia Y Control Político. *Revista de Estudios Políticos*, Núm.112, pp.53-76.

Alemán, E. y Tsebelis, G. (2002): “Agenda Control in Latin American Presidential Democracies”, paper prepared for delivery at the 2002 annual meeting of the American Political Science Association, 29-de agosto-1 de septiembre. (2005): “The Origins of Presidential Conditional Agenda-Setting Power in Latin America”, *Latin American Research Review*, vol. 40, n° 2, pp. 3-26.

Anduiza Eva, Bosch Agustí. (2004). Comportamiento político y electoral. Barcelona: Ariel.

Animal Político. (31 de enero de 2014). Promulga Peña reformas en materia político-electoral. 20 de noviembre de 2019, de Animal Político Sitio web: Disponible en:
<https://www.animalpolitico.com/2014/01/promulga-pena-reformas-en-materia-politico-electoral/>

Arellano Trejo, Efrén. (2012). La transformación de la Cámara de Diputados. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Barrientos del Monte, Fernando. (2019). *La segunda vuelta electoral: Orígenes, tipología y efectos*. Toluca, México: Instituto Electoral del Estado de México.

Barzalobre Aragón, Pilar. (1997). Alonso Lujambio (ed.), *Gobiernos divididos en la federación mexicana, México, UAM/IFE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, 188 p.* PERFILES LATINOAMERICANOS, Vol. 6 Núm. 11, pp. 231-235.

Béjar Algazi, Luisa. (2014). Cuando el ejecutivo es débil ¿Quién legisla en México? *Política y gobierno*, 21(2), 327-349. Recuperado en 10 de mayo de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372014000200003&lng=es&tlng=es.

Berning Prieto, Antonio David. (2009). *La división de poderes en las transformaciones del estado de derecho*. Consultado el 21 de mayo de 2019, de noticias jurídicas Sitio web: consultado en: <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4419-la-division-de-poderes-en-las-transformaciones-del-estado-de-derecho-i/>

Binder, Sarah (1999), "The Dynamics of Congressional Gridlock, 1947-1996", *American Political Science Review*, 93 (3), September, pp. 519-533.

Blog de la presidencia. (2011). Las iniciativas del presidente Felipe Calderón. Consultado el 10 de mayo de 2015, de El blog de la presidencia Sitio web: <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/las-iniciativas-del-presidente-felipe-calderon/>

Blondel, Jean (1970), "Legislative behavior: Some steps towards a cross-national measurement", en Phillip Norton (ed.), *Legislatures*, Reino Unido, Oxford University Press, 1990.

Bolívar Meza, Rosendo, & Dorantes Nova, Judith Araceli. (2016). Las reformas político-electorales del primer trienio del gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2015). *Estudios políticos (México)*, (38), 89-116. Recuperado en 04 de diciembre de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162016000200089&lng=es&tlng=es.

Caballero Miguel, G. (2007). Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación. *RIPS. Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, (en línea) 6 (2), pp.9-27. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38060201>

Cámara de diputados. (Última modificación: 10 de agosto de 2018). Estadístico De Iniciativas Presentadas y turnadas a Comisiones agrupadas por período y origen durante La LXIII Legislatura. Consultado el 10 de mayo de 2019, de Cámara de diputados Sitio web: Disponible en: http://sitlxxiii.diputados.gob.mx/cuadro_iniciativas_origen_status_con_ligaslxiii.php

Cámara de Diputados. (Última modificación: 26 de agosto de 2009). Estadístico de iniciativas presentadas y turnadas a comisiones agrupadas por período y origen. Consultado el 10 de mayo de 2019, de Cámara de diputados Sitio web: Disponible en: http://sitllx.diputados.gob.mx/cuadro_iniciativas_origen_status_con_ligas.php

Cámara de diputados. (Última modificación: 31 de agosto de 2012.). Estadístico de iniciativas presentadas y turnadas a comisiones agrupadas por período y origen durante la LXI Legislatura. Consultada el 10 de mayo de 2019, de Cámara de diputados Sitio web: Disponible en: http://sitllxi.diputados.gob.mx/cuadro_iniciativas_origen_status_con_ligaslx1.php

Cámara de Diputados. (Última modificación: 31 de agosto de 2015). Estadístico de iniciativas presentadas y turnadas a comisiones agrupadas por período y origen durante la LXII legislatura. Consultada el 10 de mayo de 2019, de Cámara de Diputados Sitio web: Disponible en: http://sitllxii.diputados.gob.mx/cuadro_iniciativas_origen_status_con_ligaslxii.php

Cámara de Diputados. (Última modificación: 31 de agosto de 2015). Estadístico de iniciativas presentadas y turnadas a comisiones agrupadas por período y origen durante la LXII legislatura. Consultada el 10 de mayo de 2019, de Cámara de Diputados Sitio web: Disponible en: http://sitllxii.diputados.gob.mx/cuadro_iniciativas_origen_status_con_ligaslxii.php

Carey, John y Shugart, Matthew S. (1998). Executive Decree Authority. Cambridge: Cambridge University Press.

Carpizo, McGregor. (1996). Facultades del presidente en el proceso legislativo. En El presidencialismo mexicano (pp.82-98). México: Siglo XXI.

Casar, María Amparo (2002). Perspectivas políticas de un Gobierno Dividido en México. En Gobernar sin mayoría México 1867-1997(349-368). México, DF: Taurus.

Casar, María Amparo. (2013). Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano. *Política y Gobierno*, Volumen XX, NRO.2, PP.219-263.

Casar, María Amparo (2002). “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México”, en María Amparo Casar e Ignacio Marvin (Coord.). *Gobernar sin mayoría*, México, CIDE-TAURUS, 2002a, pp. 358.

Castillo López, Carlos. (2018). Editorial. *Bien Común*, Nro. 289, pp. 3 y 4.

Colomer, Josep M. (2001). *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última Reforma DOF 20-12-2019, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf

Consulta Mitofsky. (2019). EVALUACIÓN FINAL DE GOBIERNO: ENRIQUE PEÑA NIETO. Consultada el 19 de noviembre de 2019, de Consulta Mitofsky Sitio web: Disponible en: <http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/1091-evaluacion-final-eqn>

Cortez Salina, Josafat. (2013). El Poder Legislativo en México: entre la fuerza constitucional y la debilidad política. *Tiempo laberinto*, Núm. 13, 9-13

Cox, G. W. y Morgenstern, S. (2001): “Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”, *Comparative Politics*, vol. 33, nº 2, pp. 171-190.

Díaz Jiménez, Oniel Francisco. (Enero 2019). El sistema de partidos mexicano después de la elección crítica de 2018. Desalineamiento, cartelización y desinstitucionalización. Guanajuato: Universidad de Guanajuato.

Díaz Jiménez, Oniel y Vivero Ávila Igor. (Mayo-agosto, 2015). Las dimensiones de la competencia en el sistema de partidos mexicano (1979-2012). *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 22, núm. 68, pp. 13-49.

Dworak, Fernando. (2012). Opinión: Las débiles facultades legislativas del presidente. *ADN Político*, Recuperado de: <http://static.adnpolitico.com/opinion/2012/09/10/opinion-las-debiles-facultades-legislativas-del-presidente>.

El economista. (4 de diciembre de 2012). ¿Qué es el pacto por México? Consultada el 19 de noviembre de 2019, de El economista Sitio web: Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Que-es-el-Pacto-por-Mexico-20121204-0171.html>

Escamilla Cadena, Alberto y Sánchez Gayosso, Ramiro. (2016). Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder. *Estudios Políticos*, Vol.37, pp.111-141.

Escamilla Cadena, Alberto, Cuna Pérez Enrique. (2014). *El presidencialismo mexicano ¿Que ha cambiado?* México, DF: Editorial Porrúa.

Evaluación de Gobierno. (Noviembre de 2018). EVALUACIÓN FINAL DE GOBIERNO: ENRIQUE PEÑA NIETO. Consultada el 19 de noviembre de 2019, de Consulta Mitofsky Sitio web: Disponible en: <http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/1091-evaluacion-final-epn>

Excélsior. (2 de diciembre de 2012). *Pacto por México Pacto por México*. Consultada el 19 de noviembre de 2019, de El economista Sitio web: Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/topico/pacto-por-mexico>.

Excélsior. (2 de diciembre de 2012). Pacto por México. Consultada el 19 de noviembre de 2019, de Excélsior Sitio web: Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/topico/pacto-por-mexico>

Fernandois V, Arturo. (2000). Gobierno Dividido Versus Gobierno Unificado. Reflexiones Sobre El Período Presidencial. *Revista Chilena De Derecho*, Vol. 27 Nro. 3, Pp. 507-512.

Fernández Riveira Rosa María. (2000). El congreso de los diputados en España: funciones y rendimiento. En Funciones y rendimiento del Congreso de los Diputados (11-20). Madrid: Tecnos.

Gangas, Pilar. (2013). Los partidos políticos. Consultado el 08 de julio de 2019, de Universidad de Salamanca Sitio web: Disponible en: http://di.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/29220c_lospartidospolicos.pdf

García Bartolo, Moisés Sinhué. (2011). Las reformas electorales a nivel federal en México. *El Cotidiano*, Nro. 166, pp. 79-91.

García Montero, Mercedes y Sánchez, Francisco. (2017). Las formas de gobierno: un análisis centrado en el presidencialismo. En *Curso de Ciencia Política*(pp.353-384). CDMX: Senado de la República.

García Montero, Mercedes. (2008). *Instituciones y actividad legislativa en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.

García Montero, Mercedes. (2009). *Presidentes y Parlamentos: ¿Quién controla la actividad Legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

García Villa, Juan Antonio. (2017). Las experiencias de gobiernos divididos. Consultada el 17 de julio de 2019, de El Financiero Sitio web: Consultada en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/juan-antonio-garcia-villa/las-experiencias-de-gobiernos-divididos>

García Villa, Juan Antonio. (22/12/2017). Las experiencias de gobiernos divididos. El Financiero, Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/juan-antonio-garcia-villa/las-experiencias-de-gobiernos-divididos>.

Garita Alonso, Arturo et al. (2018). La función legislativa en el Senado de la República. CDMX: Senado de la República.

Greene Kenneth F., Sánchez Talanquer Mariano. (2018). *Authoritarian Legacies and Party System Stability in Mexico*. En *Party Systems in Latin America. Institutionalization, Decay and Collapse*. (pp. 201-254). New York: *Cambridge University Press*.

Huntington Samuel P. (1994). La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX. Barcelona: Paidós.

Iniciativas Presentadas y turnadas a Comisiones agrupadas por período y origen durante La LXIII Legislatura. Consultado el 10 de mayo de 2019, de Cámara de diputados Sitio web: Disponible

Instituto Nacional Electoral. (2018). Partidos que perdieron el registro. Consultada el 21 de noviembre de 2018, de Instituto Nacional Electoral Sitio web: Disponible en: <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/partidos-perdieron-registro/>

Jacob, Steve y Varone, Frédéric (2002), *L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques*, Leuven, Université Catholique de Louvain.

Lanzaro, Jorge. (2012). *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.) (1997): *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza.

Lujambio, Alonso (1996), "Estudio introductorio", en Alonso Lujambio (ed.), *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, México, UAM/IFE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 9-31.

Lujambio, Alonso. (2002). *Gobiernos Divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997*. En *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*(319-348). México, DF: Taurus.

Lujambio, Alonso. (2004). *A seis años de gobierno dividido en México*. *Nexos*, Versión electrónica, Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=11108>.

Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (Eds.) (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press

Martínez Cuadrado, Miguel y Mella Márquez Manuel. (2012). *Partidos políticos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Editorial Trotta.

Mayhew, David (1991), *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*, New Haven, Yale University

Méndez de Hoyos, Irma. (2007). *El sistema de partidos en México: fragmentación y consolidación*. *Perfiles latinoamericanos*, 14(29), 7-45. Recuperado en 05 de mayo de 2019,

de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532007000100004&lng=es&tlng=es

Méndez, Ricardo (2002), "Las facultades internacionales del Senado de la República", en Raymundo Cárdenas *et al.* (eds.), *Hacia una política exterior de Estado*, México, Senado de la República, pp. 159–169.

Molina Alberto. (22 de noviembre de 2018). Sexenio de Peña Nieto cierra con una aprobación de 24%. Consultada el 19 de noviembre de 2019, de El economista Sitio web: Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Sexenio-de-Pena-Nieto-cierra-con-una-aprobacion-de-24-20181122-0182.html>

Montesquieu. (1906). *El espíritu de las leyes*. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez.

Nacif, Benito. (2004). La relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México. *Política y Gobierno*, Vol. XI. Núm. 1., Pp. 9-41.

Nacif, Benito. (2000). *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*. México, DF: Documentos de trabajo, CIDE

Nacif, Benito. (2006). ¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y Gobierno Dividido en México. División de Estudios Políticos CIDE, Nro.183, Versión electrónica disponible en: <http://libreriacide.com/librospdf/DTEP-183.pdf>.

Negretto, Gabriel L. (2018). La reforma del presidencialismo en América Latina hacia un modelo híbrido. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1), 131-151. <https://dx.doi.org/10.26851/rucp.27.6>

Negretto, Gabriel L. (2003). Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. *Revista mexicana de sociología*, 65(1), 41-75. Recuperado en 15 de enero de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032003000100002&lng=es&tlng=es.

Olson, Georgina. (01 de febrero de 2014). Peña Nieto promulga la Reforma Política. 20 de noviembre de 2019, de *Excelsior* Sitio web: Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/02/01/941389>.

Orbegoso Silva, Miluska. (2015). La disciplina parlamentaria. *Cuestiones constitucionales*, (32), 313-322. Recuperado en 06 de mayo de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140591932015000100012&lng=es&tlng=es

Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen, & Somuano Ventura, Ma. Fernanda. (2015). El periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa. *Foro internacional*, 55(1), 5-15. Recuperado en 14 de mayo de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2015000100005&lng=es&tlng=es.

Patrón Sánchez Fernando. (2015). *Congresos Estatales en México. Una revisión a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal*. México, D.F: Fontamara.

Patrón Sánchez, Fernando y Montaña Mónica (Coords.) (2017). *Élites parlamentarias locales en México. Actitudes y desempeño*. CDMX: Tirant lo blanch.

Patrón Sánchez, Fernando, Pérez Vargas Rosa María. (Enero- junio 2012). Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la

producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, VOL. 5 NÚM. 9, pp.7-38.

Payne J. Mark, Zovatto G Daniel., Mateo Díaz Mercedes. (Coords.) (2006). *La política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Paz y Miño Cepeda, Juan J. (2012). *Hiperpresidencialismo*. Consultado el 22 de mayo de 2019, de América Latina en Movimiento Sitio web: Consultado en: <https://www.alainet.org/es/active/58146>

Pérez, Gabriel. (2006). *La disciplina parlamentaria en México. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*, de Laura Valencia Escamilla. *Sociológica*, Año 21, número 61, pp. 291-294.

Presidencia de la república. (2012). *Iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo*. Consultado el 10 de mayo de 2019, de Presidencia de la república Sitio web: Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/gobierno/iniciativas-de-ley/>

Presidencia de la República. (2012). *Iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo*. Consultado el 10 de mayo de 2019, de Presidencia de la República Sitio web: consultada en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/gobierno/iniciativas-de-ley/>

Rangel Correa, Arturo Ricardo. (2018). *Fundamentos y tendencias del nuevo institucionalismo*. *Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México*, Nro.29, 16-29.

Rangel Correa, Arturo Ricardo. (2018). Fundamentos y tendencias del nuevo institucionalismo. *Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México*, Nro.29, 16-29.

Red por la rendición de cuentas. (6 de diciembre de 2012). El paso de las iniciativas de Calderón por el Congreso. Consultada el 10 de mayo de 2019, de Red por la rendición de cuentas Sitio web: disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/el-paso-de-las-iniciativas-de-calderon-por-el-congreso/>

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Última Reforma DOF 24-12-2010.

Rivera León, Mauro Arturo. (2016). *Evaluación legislativa en México: una propuesta para las Entidades Federativas*. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, Núm. 6, pp. 86-106.

Rodríguez García, Arturo. (3 de febrero de 2016). Llega a México el nuevo avión presidencial; costó 3 mil millones de pesos. 20 de noviembre de 2019, de Proceso Sitio web: Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/428595/llega-a-mexico-el-nuevo-avion-presidencial-de-3-mil-millones-de-pesos>

Sánchez de Dios, Manuel, "La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados", en *Revista de las Cortes Generales*, tercer cuatrimestre, núm. 39, 1996, PP. 184–210.

Sartori, Giovanni (1994): *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sartori, Giovanni. (1999). Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis. Madrid: Editorial Alianza.

Scartascini Carlos, Spiller Pablo, Stein Ernesto, Tommasi Mariano, Editores. (2010) ¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas. En El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas? (pp.1-74). Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.

Servín, Alba. (18 de noviembre de 2018). Los aciertos y desaciertos del sexenio de Enrique Peña Nieto. Consultada el 19 de noviembre de 2019, de El Economista Sitio web: Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Los-aciertos-y-desaciertos-del-sexenio-de-Enrique-Pena-Nieto-20181118-0015.html>

Shugart, Matthew y John Carey (1992), *Presidents and Assemblies*, Nueva York, Cambridge University Press.

Shugart, Matthew y Scott Mainwaring (2002), “Presidencialismo y democracia en América Latina: Revisión de los términos para el debate”, en S. Mainwaring y M. Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 19-64.

Shugart, Matthew y Stephan Haggard (2001), “Institutions and Public Policy in Presidential Systems”, en S. Haggard y M. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 64-102

SIL. (2009). Base de datos de iniciativas, LX Legislatura, Gaceta Parlamentaria. consultada el 20 de mayo de 2019, de Sistema de Información Legislativa Sitio web: disponible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Iniciativas/60/gp60_b_QEjecutivo.php3

SIL. (2012). Base de datos de iniciativas, LXI Legislatura, Gaceta Parlamentaria. Consultada el 20 de mayo de 2012, de Sistema de Información Legislativa Sitio web: Disponible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Iniciativas/61/gp61_b_QEjecutivo.php3

SIL. (2015). Base de datos de iniciativas, LXII Legislatura, Gaceta Parlamentaria. Consultada el 21 de mayo de 2019, de Sistema de información Legislativa Sitio web: Disponible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Iniciativas/62/gp62_b_QEjecutivo.php3

SIL. (2018). Base de datos de iniciativas, LXIII Legislatura, Gaceta Parlamentaria. Consultado el 23 de mayo de 2019, de Sistema de información legislativa Sitio web: Disponible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Iniciativas/63/gp63_b_QEjecutivo.php3

SIL. (2018). Disciplina parlamentaria. Consultada el 06 de mayo de 2019, de Sistema de Investigación Legislativa Sitio web: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=86>

SIL. (2018). Disciplina parlamentaria. Consultada el 06 de mayo de 2019, de Sistema de Investigación Legislativa Sitio web: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=86>

Sirvent, Carlos. (1997). Las elecciones de 1997. El voto por la alternancia. Estudios Políticos, Núm.16, pp.67-89.

Sistema de Información Legislativa. (2018). Gobierno dividido., de H. *Congreso de la Unión*. Recuperado de Sitio web: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=114>

Solano Ramírez, Gabino. (2006). Los primeros gobiernos divididos en México (1997- 2003): su impacto en la relación Ejecutivo- Legislativo. *El cotidiano*, vol. 21, núm. 138, pp. 51-62.

Solano Ramírez, Gabino. (2014). *Desempeño Institucional y Político en los Congresos Locales: Guerrero, Sonora y Durango*. México, DF: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Solís Delgadillo, Juan Mario; Cerna Villagra, Sarah Patricia y Díaz Jiménez, Oniel. (2017). El sistema político mexicano. En *Curso de Ciencia Política*(pp.519-548). Ciudad de México: Senado de la República.

Stein, Ernesto y Tomassi Mariano. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*, VOL. XIII. NÚM. 2, PP. 393-416.

Sundquist, James (1992), *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington, D.C., Brooks Institution.

Torres Espinosa, Eduardo. (2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *Estudios políticos (México)*, (34), 117-137. Recuperado en 08 de noviembre de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100006&lng=es&tlng=es.

Tsebelis George. (2006). *Jugadores con Veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Ugalde Luis Carlos. (2002). Relaciones Ejecutivo- Legislativo en México: El caso del Veto presidencial. *Doctrina Jurídica*, Núm. 101, pp. 645-657.

Ugalde, Luis Carlos (2004). Los gobiernos reformistas y los puntos de veto en México: una reflexión desde la ciencia política. *Sociológica*, 19 (54), pp. 39-54.

Ugalde, Luis Carlos. (2017). *POLÍTICA: Una pequeña historia de nuestras reformas electorales*. Consultada el 05 de mayo de 2019, de Este país Sitio web: disponible en:

<http://www.estepais.com/articulo.php?id=1270&t=politica-una-pequena-historia-de-nuestras-reformas-electorales>

Valadés, Diego. (2012). El sistema presidencial mexicano: actualidad y perspectivas. En *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*. (165-186). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Valencia Escamilla Laura. (2006). Puntos de veto en la relación Ejecutivo-Legislativo. *Sociológica*, 21 (62), pp.43-78.

Valencia Escamilla, Laura. (2005). Disciplina parlamentaria en México: la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados. México, DF: Cámara de Diputados.

Velázquez López Velarde, Rodrigo. (2015) ¿Cooperación o conflicto? Las relaciones ejecutivo-legislativo en el sexenio de Felipe Calderón. *Foro internacional*, 55(1), 171-216. Recuperado en 24 de mayo de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2015000100171&lng=es&tlng=es.

Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAMIDEA Internacional, 2008, pp. 1-209.