

El poder presidencial en México en la Constitución de 1917: la relación ejecutivo-legislativo después de la transición política (año 2000)

Presidential power in Mexico in the
Constitution of 1917: the executive-
legislative relationship after the political
transition (year 2000)

ALDO ADRIÁN MARTÍNEZ HERNÁNDEZ¹

RESUMEN

En los sistemas presidencialistas, en específico en los latinoamericanos, se podría pensar que el Poder Legislativo toma un papel reactivo, cuya importancia radica en si facilita o no la labor presidencial (Cox y Morgenstern, 2001a). En México, históricamente se había considerado que en la relación ejecutivo-legislativo se impondría claramente el primero, observando al legislativo como un actor pasivo. La investigación analiza la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a partir de la alternancia política en el año 2000, con el objetivo de determinar el poder del presidente a partir de la conjunción de dos modelos analíticos. El primero observa la dimensión institucional, destacando las capacidades constitucionales presidenciales. El segundo modelo analiza a los actores políticos que integran el sistema. Con lo anterior, el texto concluye que en México el poder presidencial a nivel institucional es limitado, a pesar de ello, el presidente adquiere mayor poder según la composición política del sistema.

Palabras clave: relación ejecutivo-legislativo, presidencialismo, alternancia política, éxito legislativo presidencial.

¹ Universidad Autónoma de Aguascalientes.

ABSTRACT

In presidential systems, specifically in Latin America, one might think that the legislature takes a reactive role and whose importance lies in whether facilitates or not the presidential work (Cox y Morgenstern, 2001a). Historically, it had been considered that in Mexico, the executive would be imposed, clearly looking to the legislature as a passive actor. The research analyzes the relationship between the executive and the legislative branch from political alternation in the year 2000, with the objective of determining the power of the president from the conjunction of two analytical models. The first is the institutional dimension, highlighting presidential constitutional capabilities. The second model analyzes the political actors involved in such relationship. With this, the text concludes that presidential power at the institutional level in Mexico is limited, despite this, the president acquires mayor capabilities depending on the political composition of the system.

Keywords: *the executive-legislative relationship, presidentialism, political alternation, presidential legislative success.*

En ciencia política, la discusión sobre los distintos modelos de interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se ha desarrollado en torno a la forma de gobierno. El debate teórico que asume las diferencias entre el presidencialismo y el parlamentarismo (Linz, 1990²; Sartori, 1994) ha intentado determinar el modelo de relaciones existentes entre los dos poderes, y la forma de gobierno que provee mayor estabilidad al sistema político (Alcántara, Montero y Sánchez, 2005); sin embargo, esta condición institucional no ha sido evidenciada como un determinante *per se* de la estabilidad y funcionamiento del sistema político, en específico en sistemas democráticos, en donde la combinación de distintos elementos que intervienen en tal relación podría establecer –en mayor o menor grado– su condición de estabilidad y rendimiento (Linz, 1990; Mainwaring, 1993; Shugart y Carey, 1992; Alcántara y Montero, 2011).

En este contexto, hablar de los sistemas presidencialistas y su relación con el Poder Legislativo, como lo mencionan Alcántara y Montero (2011: 221), es un tema que viene despertando, en las últi-

2 El debate también aborda el estudio de los modelos híbridos: semipresidencialismo y semiparlamentarismo.

mas dos décadas, una particular atención entre los estudiosos de la política latinoamericana, en donde se podría pensar que el legislativo toma un papel meramente reactivo, cuya importancia radica en si facilita o no la labor presidencial (Cox y Morgenstern, 2001a); sin embargo, aplicar esta idea a todos los países de la región es una generalización problemática (Alcántara y Montero, 2011: 222-223). Por ello, la pregunta ¿son poderosos los presidentes latinoamericanos?, que se plantean Alcántara y Montero (2011: 222), podría encontrar respuesta, en principio, en una serie de factores institucionales derivados de las constituciones políticas, y en los elementos específicos contextuales de cada sistema, como la relativa juventud de sus sistemas democráticos y los propios actores políticos.

En México, al igual que en otros países latinoamericanos, históricamente se ha considerado que en la relación ejecutivo-legislativo se impondría claramente el primero, observando al legislativo sólo como una “caja de resonancia” (Patrón, 2005; Casar, 2002). Esta consideración había manifestado un amplio consenso académico, cuyo fundamento residía en que por más de siete décadas el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había controlado el Poder Ejecutivo y mantenía una mayoría en la Cámara de Diputados, lo cual otorgaba al presidente facultades metaconstitucionales, provenientes de su apoyo legislativo (Espinoza, 2000). No obstante, de manera progresiva y a partir de 1997, los gobiernos divididos³ en México fueron instaurados (Patrón, 2005). La fragmentación del sistema de partidos y la creciente competitividad electoral dificultaron el fenómeno presidencial y la propia dinámica de interacción entre los poderes. En este nuevo paradigma político mexicano, cuyo resultado motivó una nueva configuración estatal a partir de un gobierno dividido, concretamente en el año 2000, adquiere mayor relevancia cuando las dinámicas de interacción se relacionan directamente con las estructuras políticas (Tsebelis, 2002; Cox y McCubbins, 2001; Shugart y Haggard, 2001; en Stein *et al.*, 2006: 21).

Desde esta visión, y retomando la perspectiva neoinstitucionalista (North, 1990; Hall y Taylor, 1996; González-Rossetti, 2005: 12), se observan las reglas del juego que rigen las relaciones formales e informales entre los actores, que tienen efectos en la construcción de

3 Se refiere a que, en sistemas presidenciales, el ejecutivo no tiene la mayoría de su propio partido político en el Congreso.

la política estatal, en donde los partidos políticos actúan como herramientas programáticas de oposición, resistencia y/o cooperación al gobierno.

En este marco, la investigación se cuestiona: ¿quién ha dominado en la relación ejecutivo-legislativo en México a partir de la alternancia política del año 2000?, ¿el presidente es dominante en el ámbito legislativo?; estas cuestiones intentarán ser respondidas utilizando como objeto de análisis la relación ejecutivo-legislativo en México durante dos décadas (1997-2018)⁴. Para ello, el artículo se estructura en cuatro secciones. La primera realiza un ejercicio analítico sobre los poderes presidenciales, a la luz de los factores institucionales derivados de la Constitución Política, y es sometido a comparación entre diversas aproximaciones teóricas; el segundo apartado busca entender las dinámicas de los actores políticos, analizando la composición política del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a partir de la transición política; la tercera sección somete a análisis la capacidad legislativa del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en un contexto de mutua interacción. En esta parte se hace alusión a las iniciativas presentadas por ambos poderes y su capacidad de éxito durante el periodo estudiado. La cuarta sección concluye con los efectos observados de la composición política en el desempeño de ambos poderes, para así cerrar con las conclusiones.

METODOLOGÍA

La investigación tiene un carácter empírico-descriptivo y se estructura en tres dimensiones de análisis. La primera refiere a los factores institucionales, la cual analiza las instituciones formales-constitucionales que delimitan las capacidades institucionales legislativas del presidente (Alcántara y Montero, 2011: 221-240). De acuerdo con ello, Alcántara y Montero (2011) mencionan que si los presidentes cuentan con beneficios institucionales, se esperaría que tuvieran mayor capacidad de ser dominantes. Por lo anterior, esta dimensión observa los factores tradicionalmente utilizados para medir los poderes legis-

4 La delimitación temporal se estructura por tres periodos presidenciales (2000-2006, 2006-2012, 2012-2018) y siete legislativos (1997-2000, 2000-2003, 2003-2006, 2006-2009, 2009-2012, 2012-2015 y 2015-2018).

lativos presidenciales dispuestos en el esquema de García (2008): a) iniciativa exclusiva, b) convocatoria a referéndum, c) poder de decreto y d) poder de veto. En concreto, esta dimensión analiza el peso de las reglas institucionales sobre el poder del presidente, con base en la identificación de la existencia constitucional (1) o no (0) de cada variable, a las cuales se asigna un valor respectivo por cada aproximación teórica (0-n), desarrolladas en el apartado conducente.

En este sentido, el poder presidencial se define a partir del Índice de Poder Presidencial (IPP), el cual se conforma a partir de la ponderación de las cuatro variables en una escala de 0-1, indicando de menor a mayor poder (García, 2008).

$$IPP = \frac{(iniciativa + referéndum + decreto + vetoparcial + vetototal)}{5}$$

$$\hat{x}_j = \frac{(x_1 + x_2 + \dots + x_n)}{n}$$

\hat{x}_j : Promedio, \hat{x}_j o x_n del valor asignado por cada perspectiva teórica a cada criterio.

n : Número de criterios.

La segunda dimensión refiere a los actores y el contexto, en donde se identifican, en primer lugar, los jugadores de veto: institucionales y partidarios (Tsebelis, 1998); en segundo término, se observa la conformación del poder político de ambos poderes. En este sentido, se analiza la evolución de la composición del Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados durante las últimas dos décadas. En tercer lugar, se observa la polarización ideológica, la cual se fundamenta en la identificación ideológica, tanto de los partidos que integran el Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo. La dimensión ideológica es medida con base en los posicionamientos ideológicos dentro de la escala izquierda-derecha. Para esta variable, el Proyecto Élite Parlamentarias de América Latina (PELA) de la Universidad de Salamanca, arroja datos sobre ubicación ideológica de los diputados y partidos políticos mexicanos durante la temporalidad analizada (Alcántara, 1995-2018). El análisis toma la ubicación ideológica de cada partido político en una escala que va de 1-10, indicando 1: izquierda y 10: derecha, y se relaciona con la cantidad de escaños en cada legislatura.

La tercera dimensión observa el éxito y productividad legislativa de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Para ello, se desarrolla un in-

dicador que determina el éxito de las iniciativas presentadas por actor y legislatura en la Cámara de Diputados. La dimensión, por un lado, adapta el modelo utilizado por Alcántara y Montero (2011), el cual toma en cuenta la labor parlamentaria y el éxito de las propuestas presidenciales, apuntando que “la generación de leyes es uno de los espacios más importantes en donde vislumbrar la interacción que mantiene el Ejecutivo y el Legislativo en un país determinado” (Alcántara y Montero, 2011: 221), entendiendo con ello que el éxito legislativo depende de la efectividad en la aprobación de las propuestas legislativas. De acuerdo con lo anterior, se crea el Índice de Efectividad Legislativa (IEL), el cual pondera el número de iniciativas aprobadas, dividido por el número de iniciativas presentadas, indicando en una escala 0-100 (de menor a mayor) el grado de efectividad legislativa del actor político.

$$IEL = \left(\frac{x_1}{x_2} \right) * 100$$

x_1 : Iniciativas aprobadas.

x_2 : Iniciativas presentadas.

Finalmente, la investigación analiza las condiciones necesarias para que se dé un dominio legislativo presidencial (Alcántara y Montero, 2011: 223-224). Para ello, Alcántara y Montero (2011) indican que la mayoría legislativa, la fragmentación electoral y la ideología son elementos que determinan la capacidad legislativa del presidente. En este sentido, la sección final realiza un análisis estadístico sobre los efectos de estas variables (fragmentación e ideología), controlando por la composición de la Cámara de Diputados y el partido del que proviene el presidente de la República sobre el éxito legislativo presidencial. Con la observación de las variables anteriores, y con base en lo realizado por Alcántara y Montero (2011: 232-236), se establecen dos supuestos teóricos que guían este análisis. El primero asume que el legislativo, compuesto mayoritariamente por miembros del partido al que pertenece el presidente, aumentará la efectividad legislativa del mismo; por lo tanto, a mayor fragmentación electoral, menor efectividad legislativa del presidente. El segundo supuesto asume que a mayor polarización y distancia ideológica entre el legislativo y el ejecutivo, menor efectividad legislativa del presidente. Para ello, se observa lo que explica García (en Alcántara y Montero, 2011): “cuanto

mayor es la distancia ideológica, menor es la participación legislativa del presidente”.

MEDICIÓN DE PODERES

La literatura especializada se ha enfocado en la distinción de los rasgos institucionales que ejercen las constituciones en la relación entre poderes (García, 2008). Según García (2008: 9), en el caso del presidente: “su poder se encuentra acotado por los factores definidos institucionalmente en la Constitución de cada país, residiendo en ello, la capacidad de influencia presidencial”. En ello se establece la necesidad de observación de los lineamientos institucionales sobre las capacidades legislativas del presidente, los cuales evidencian las asimetrías o simetrías institucionales (García, 2008).

Para la medición de los poderes presidenciales en México, se toma como punto de partida lo establecido por García (2008), quien propone la delimitación y medición de la capacidad legislativa del presidente con base en la observación teórica de diversos autores, tales como: Shugart y Carey (1992), Mainwaring y Shugart (1997), Metcalf (2000), Shugart y Haggard (2001), Samuels y Shugart (2003), Payne *et al.* (2003), PNUD (2005) y Stein *et al.* (2006). La autora asume la observación de variables institucionales que delimitan diversos niveles de empoderamiento legislativo. La investigación, como se indicó en el apartado metodológico, analiza las variables que tienen que ver con el poder de iniciativa exclusiva, el poder de veto, convocatoria a referéndum y el poder de decreto,⁵ las cuales poseen distintos valores que arrojan los indicadores considerados por cada uno de los autores y se relaciona con lo establecido por los lineamientos constitucionales. Como lo expone García Montero (2008: 9), con el fin de homogeneizar los valores, se igualan en una escala que varía de 0 a 1, en lugar de su rango original aportado por los autores.

De acuerdo con la delimitación anterior, como se aprecia en las Tablas 1 y 2, en el primer criterio del poder de iniciativa exclusiva presidencial en la Constitución mexicana, se establecen amplias

5 García Montero (2008) asume la observación de otras variables además de las ya expuestas, como el poder de agenda, legislación sobre el presupuesto, conformación de comisiones, entre otras.

capacidades de enmienda y la presentación de iniciativa exclusiva. Sin embargo, en la clasificación de Shugart y Carey (1992) y Metcalf (2000), el poder presidencial en México se sitúa con un valor de 1. Según Shugart y Haggard (2001), así como Samuels y Shugart (2003), el poder de iniciativa exclusiva se ubica con un valor de 2, al igual que Payne *et al.* (2003) y el PNUD (2005). El poder de iniciativa exclusiva presidencial no tiene un valor alto, debido a que la ponderación que arroja es de 0.47, dentro de la escala de 0 a 1. La segunda variable institucional, la cual mide el poder de veto presidencial, manifiesta que el presidente posee poder de veto total y parcial.

Tabla 1.
EL PODER PRESIDENCIAL EN MÉXICO

	Autor					
Capacidad legislativa	Shugart y Carey (1992)	Metcalf (2000)	Shugart y Haggard (2001)	Samuels y Shugart (2003)	Payne <i>et al.</i> (2003)	PNUD (2005)
<i>Iniciativa exclusiva presidencial</i>	1. Posibilidad total de enmendar.	1. Posibilidad total de enmendar.	2. El presidente con capacidad de iniciativa; existen restricciones a las enmiendas de la Asamblea.	2. El presidente con capacidad de iniciativa; existen restricciones a las enmiendas de la Asamblea.	2. Amplias áreas sujetas a iniciativa exclusiva; legislativo con capacidad de introducir modificaciones.	2. El presidente cuenta con amplias áreas de iniciativa exclusiva, pero el legislativo retiene la facultad de modificar esta legislación.
					0. Áreas sujetas a iniciativa exclusiva limitadas a formas típicas; presentación de presupuesto anual, convenios y tratados internacionales.	0. Las áreas de iniciativa exclusiva están limitadas a formas típicas; tales como la propuesta del presupuesto anual y tratados y acuerdos internacionales.

Capacidad legislativa	Autor				
	Shugart y Carey (1992)	Metcalf (2000)	Shugart y Haggard (2001)	Samuels y Shugart (2003)	Payne <i>et al.</i> (2003)
<i>Poder de veto presidencial (total)</i>	2. Veto con posibilidad de insistencia que requiere una mayoría de dos tercios.	3. Veto con posibilidad de insistencia que requiere de una mayoría extraordinaria.	2. Veto con posibilidad de insistencia por mayoría extraordinaria.	2. Veto con posibilidad de insistencia por mayoría superior a 60%.	2. Veto con posibilidad de insistencia que requiere de dos tercios de los diputados presentes. 11. Veto revocado con el voto de dos tercios del total de los miembros presentes en cada cámara.
<i>Poder de veto presidencial (parcial)</i>	3. Insistencia que requiere una mayoría extraordinaria.	3. Insistencia que requiere una mayoría extraordinaria.	2. Veto parcial permitido en todas las leyes; la insistencia requiere de mayoría extraordinaria.	–	2. Veto con posibilidad de insistencia que requiere dos tercios partes del total de votos. –
<i>Poder de decreto presidencial</i>	0. Sin poderes para emitir decretos.	0. Sin poderes para emitir decretos.	0. El presidente no tiene capacidad.	0. Sin poderes para emitir decretos.	0. El presidente carece de la facultad para emitir decretos.

continuación de Tabla

	Autor					
Capacidad legislativa	Shugart y Carey (1992)	Metcalf (2000)	Shugart y Haggard (2001)	Samuels y Shugart (2003)	Payne <i>et al.</i> (2003)	PNUD (2005)
<i>Convocatoria a referéndum</i>	0. El presidente no tiene capacidad para convocar referéndum.	0. El presidente no tiene capacidad para convocar referéndum.	-	-	0. El presidente sin poder de convocatoria.	0. El presidente no puede convocar a plebiscito.
<i>Base constitucional</i>	<p><i>Iniciativa exclusiva presidencial:</i> artículo 44; 71; 72, fracción H; 74; 122. <i>Poder de veto presidencial:</i> artículo 71; 72, fracción C y D. <i>Poder de decreto presidencial:</i> artículo 71; 76, fracción IV; 89: la Constitución establece la posibilidad de otorgar al presidente poderes legislativos en situaciones extraordinarias, en algunas materias; sin embargo, son limitadas sus capacidades, asimismo, sólo es en situaciones extraordinarias o de urgencia, por ello no se contempla como un poder extraordinario. <i>Convocatoria a referéndum:</i> artículo 71 y 89.</p>					

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la clasificación de García (2008: 11), incluyendo a Shugart y Carey (1992: 155), Shugart y Haggard (2001: 80), Samuels y Shugart (2003: 43), Payne *et al.* (2003:216), PNUD (2005:76) y Stein *et al.* (2006: 49).

Sin embargo, es acotado por el requerimiento de revisión e interacción institucional por parte de la Cámara de Diputados y Senadores. Según la clasificación de Shugart y Carey (1992), el poder de veto total tiene un valor de 2; asimismo, un valor de 3 referente al veto parcial. Según lo indicado por Metcalf (2000), el poder de veto en México tendría un valor de 3 –tanto el total como el parcial–. Según lo establecido por Shugart y Haggard (2001), este indicador tiene un valor de 2, tanto el veto parcial como el total; asimismo, para Samuels y Shugart (2003) y Payne *et al.* (2003); el PNUD (2005), por su parte, pondera el poder de veto con un 11.

Con los valores anteriores, el poder de veto presidencial en México muestra un valor de 0.62, lo cual manifiesta un mayor poder que en el expresado por el poder de iniciativa exclusiva (Tabla 1 y 2). En la tercera variable, referente al poder de decreto presidencial, la Constitución establece la posibilidad de otorgar al presidente poderes legislativos en situaciones extraordinarias y en algunas materias. En este criterio, las capacidades institucionales son limitadas debido a que el presidente sólo está facultado para ejercerlas en situaciones extraordinarias o de urgencia, por ello, no se contempla como un poder de mayor relevancia. En la clasificación de Shugart y Carey (1992), Metcalf (2000), Shugart y Haggard (2001), Samuels y Shugart (2003), Payne *et al.* (2003) y el PNUD (2005), el poder de decreto presidencial mexicano se situaría con un valor de 0, revelando la débil capacidad institucional en esta materia. Lo mismo sucede en la capacidad de referéndum del presidente en México. En la ponderación de Shugart y Carey (1992), Metcalf (2000), Shugart y Haggard (2001), Samuels y Shugart (2003), Payne *et al.* (2003) y el PNUD (2005), el presidente carece de la capacidad de convocar a referéndum, evidenciando un poder limitado también en este rubro (Tabla 2).

El poder presidencial en México es bajo. La Tabla 2 resume los valores y se concreta con un valor final. El índice de poder presidencial arroja un valor de 0.39, lo que indica que el presidente institucionalmente carece de empoderamiento frente al Poder Legislativo, según las dimensiones analizadas. Bajo esta perspectiva, como lo menciona García (2008: 74): “La Constitución mexicana diseña procedimientos poco concentrados y una relación más equilibrada entre ambos poderes”.

Tabla 2.
MEDICIÓN DE PODERES PRESIDENCIALES EN MÉXICO

Capacidad legislativa Shugart y Carey (1992)	Autor						(M)	
	Metcalf (2000)	Shugart y Haggard (2001)	Samuels y Shugart (2003)	Payne <i>et al.</i> (2003)	PNUD (2005)			
Iniciativa exclusiva presidencial	0.25	0.25	0.66	0.66	0.50	0.50	0.47	
	Total	0.40	0.60	0.66	0.66	0.40	0.78	0.58
Poder de veto	Parcial	0.75	0.75	0.66	-	0.40	-	0.64
	Veto	0.57	0.67	0.66	0.66	0.40	0.78	0.62
Poder de decreto		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Convocatoria a referéndum		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Índice de Poder Presidencial (IPP)		1.97	2.27	2.64	1.98	1.70	2.06	2.31
	0.33	0.38	0.44	0.40	0.28	0.41	0.39	

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la clasificación de García (2008: 11), incluyendo a Shugart y Carey (1992: 155); Shugart y Haggard (2001: 80); Samuels y Shugart (2003: 43); Payne *et al.* (2003: 216), PNUD (2005: 76) y Stein *et al.* (2006: 49).

*La transformación del valor del índice en una escala de 0 a 1, siendo el 1: poderes altos, y 0: nada de poderes.

En este sentido, la relación ejecutivo-legislativo manifiesta un equilibrio debido a que, institucionalmente, el poder del presidente es acotado. No obstante, lo anterior sólo explicaría una parte de esta relación; como lo menciona Alcántara y García (2011): es necesaria

la observación de otras variables para evitar una visión reducida del fenómeno. Una de estas variables independientes de esta condición institucional es la relacionada con los actores, la cual se puede apreciar principalmente en el poder de veto, lo que lleva a un análisis más específico, en donde se destaca la relación formal e informal de los actores políticos.

LOS ACTORES DE VETO: INSTITUCIONALES VS. PARTIDARIOS

Como lo menciona Tsebelis (1998), una de las variables institucionales más importantes es la capacidad de veto. La razón teórica de este argumento radica en que la lógica de la toma de decisiones en los sistemas presidencialistas se fundamenta principalmente en “la capacidad para introducir cambios en las políticas”.⁶ El análisis realizado por Tsebelis gravita en torno al concepto de actor de veto⁷ (*veto player*) en los diferentes escenarios institucionales, el cual proviene de la idea de frenos y contrapesos, a lo que Tsebelis llama “actores de veto institucionales”. Por otro lado, menciona que existen otros actores de veto en los sistemas parlamentarios multipartidistas y en los presidencialistas, los partidos políticos, a los que denomina “actores de veto partidarios”.

De acuerdo con la Constitución, Tsebelis (1998) señala una diferencia clave entre ambos actores: “el acuerdo de un actor de veto institucional es una condición necesaria y suficiente para que se produzca un cambio en políticas, mientras que el acuerdo de veto partidario no es necesario ni suficiente”. El autor afirma que “mientras el número de actores institucionales está condicionado por la Constitución, el número de actores partidarios está endógenamente especificado, por el sistema de partidos y las coaliciones de gobierno de cada país en particular” (Tsebelis, 1998: 307). Por ello, Tsebelis (1998: 307) indica que “se puede identificar a los actores de veto, como cualquier actor, ya sea institucional o partidario, si puede obstaculizar la adopción

6 En este sentido, Tsebelis (1998: 293-296, 307) manifiesta que la estabilidad de las políticas aumenta con: 1) el número de actores de veto, 2) su incongruencia (disparidad de posiciones políticas) y 3) la cohesión interna de cada uno de ellos.

7 Un actor de veto es un actor individual o colectivo (mediante la regla de la mayoría para los actores colectivos), cuyo acuerdo es requerido para tomar una decisión política (Tsebelis, 1998: 293, 303).

de una política". En concreto, el actor institucional sólo se considera así si posee un poder de veto formal establecido por la Constitución política, y el partidario sólo si forma parte importante en la toma de decisiones, dependiendo de la conformación del sistema de partidos. De la misma manera, Tsebelis (1998: 314) menciona que la presencia de los actores partidarios es afectada por el sistema electoral y la polarización ideológica, lo cual se traduce en la composición política de los poderes.

LA COMPOSICIÓN DEL PODER POLÍTICO EN MÉXICO (1997-2018)

En este marco, la importancia de los actores partidarios es evidenciada a partir de la observación y análisis de la composición partidista del Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados, lo cual es más evidente en contextos de gobiernos divididos. Lo anterior, no sólo por los atributos que brinda para el entendimiento de la relación entre poderes, sino que además arroja información sobre la consecución efectiva de la formulación de iniciativas. Durante las últimas dos décadas, México ha transitado por transformaciones intensas en sus instituciones políticas, que han delineado la estructura de un sistema de partidos competitivo, plural y relativamente autónomo. Las elecciones intermedias federales de 1997 y las elecciones presidenciales del 2000 (que significaron la alternancia del partido en el Poder Ejecutivo por primera vez, lo cual se ha repetido en las elecciones de 2012), dieron como resultado la ausencia de mayorías absolutas para un solo partido en la Cámara de Diputados, lo cual ha sido constante hasta los últimos procesos electorales (Martínez, 2016).

Como se muestra en el Cuadro 1, a partir de los procesos electorales de la segunda mitad de la década de 1990, los presidentes en México se han centrado en dos partidos políticos. En el periodo sexenal de 1994-2000 se encontraba como Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, perteneciente al Partido Revolucionario Institucional (PRI); en el periodo 2000-2006 llega al poder el Partido Acción Nacional (PAN) con Vicente Fox Quezada, lo que significaría la llegada al poder, por primera vez, de un partido y candidato ajeno al PRI. En el periodo 2006-2012 se mantiene el PAN con Felipe Calderón Hinojosa; en 2012-2018 llega nuevamente el PRI a la presidencia con Enrique Peña Nieto. De acuerdo con ello, cabe señalar que la investigación observa

dos periodos por partido, así, la relación entre poderes en contextos distintos, tanto por el periodo y el partido en el Poder Ejecutivo, como la conformación del Poder Legislativo.

Cuadro 1.
LOS PRESIDENTES EN MÉXICO (1988-2018)

Sexenio	1988-1994	1994-2000	2000-2006	2006-2012	2012-2018
Presidente	Carlos Salinas de Gortari	Ernesto Zedillo Ponce de León	Vicente Fox Quezada	Felipe Calderón Hinojosa	Enrique Peña Nieto
Organización político-partidista	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI

Fuente: elaboración propia.

La composición de la Cámara de Diputados se ha modificado a lo largo de un poco más de dos décadas de alternancia. Desde 1997, se observó un cambio importante en la composición de las legislaturas, iniciándose un proceso que manifestó un intenso margen de negociación entre partidos. Con la llegada del Partido Acción Nacional al ejecutivo federal en el año 2000, los gobiernos divididos surgen a la par de procesos de alternancia política. Desde estas elecciones, la composición de la Cámara de Diputados se ha visto acompañada de mayorías relativas, por lo que ningún gobierno ha tenido la capacidad de reformar la Constitución Política por sí solo (Martínez, 2016).

Lo anterior manifiesta el cambio en los procesos de negociación del Estado mexicano y, con ello, una descentralización de la toma de decisiones. A pesar de ello, la distribución de los escaños ha estado concen-

trada por tres partidos: PRI, PAN y PRD. Como se observa en la Tabla 3, la LVIII Legislatura, que comprendió los años 2000-2003, tuvo una composición que aseguró una mayoría relativa por parte del PAN; el PRI como segunda fuerza y el PRD en tercer lugar, junto a otros partidos. En la LIX Legislatura, que comprendió los años 2003-2006, el PRD, como en la legislatura anterior, se ubicó como tercera fuerza política; el PRI mantuvo básicamente las mismas curules, aunque se ubicó como primera fuerza política; y el PAN bajó su número de curules, ubicándolo en el segundo puesto (Gráfico 1 y Tabla 3) (Martínez, 2016).

Tabla 3.
COMPOSICIÓN PARTIDISTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR LEGISLATURA (2000-2018)

Legislatura	LVIII		LIX		LX		LXI		LXII		LXIII		M	
	2000-2003		2003-2006		2006-2009		2009-2012		2012-2015		2015-2018		2000-2018	
Grupo parlamentario	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
	PRI	210	42	201	40	106	21	242	48	207	41	205	41	195
PAN	224	45	148	30	206	41	142	28	114	23	109	22	157	31.5
PRD	66	13	97	19	125	25	63	13	100	20	52	10	84	16.7
Otros	0	0	54	11	63	13	53	11	79	16	134	27	64	13.0

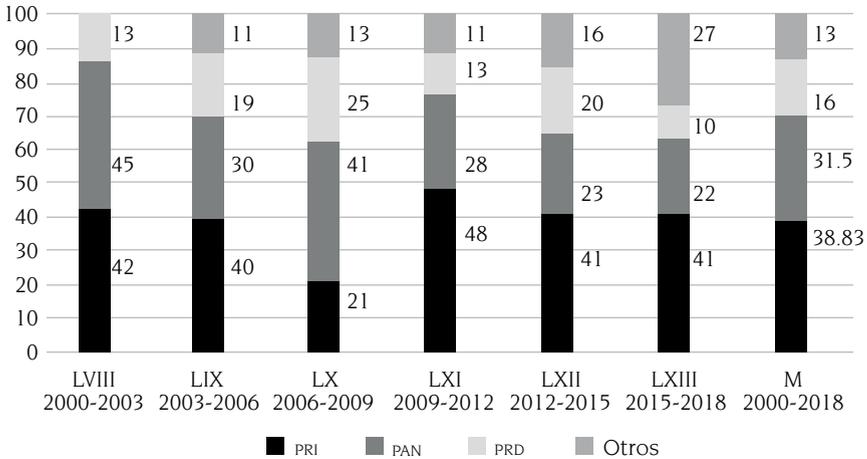
Fuente: elaboración propia con base en la información del Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>; <http://www.diputados.gob.mx/>.

*Otros: Morena: PVEM, PANAL, MC, PES, Independientes.

**Total: 500: 300 según el principio de mayoría relativa y 200 según el principio de representación proporcional.

Gráfico 1.

COMPOSICIÓN PARTIDISTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR LEGISLATURA (2000-2018) (%)



Fuente: elaboración propia con base en la información del Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>; <http://www.diputados.gob.mx/>.

*Otros: Morena; PVEM, PANAL, MC, PES, Independientes.

En la LX Legislatura, que comprendió los años 2006-2009, se modificó nuevamente la composición de la Cámara, en donde el PAN logra posicionarse como primera fuerza política; el PRD, por primera vez, logra ubicarse como segunda fuerza, enviando al PRI al tercer puesto. En la LXI Legislatura, que comprendió de 2009-2012, se observó el resurgimiento del PRI, al ubicarse como primera fuerza política; como segunda fuerza: el PAN, y con una pérdida de un poco más de la mitad de curules comparado con la legislatura anterior: el PRD. En la LXII Legislatura, que comprende del año 2012-2015, se observó al PRI en primer lugar; la segunda fuerza se ubicó con el PAN, y el PRD se mantuvo en el tercer puesto. En esta legislatura, la distribución de curules fue un tanto más plural, pues se observó un incremento en otros partidos. Con ello, se asume la colaboración y negociación política entre los tres partidos importantes, al mismo tiempo que se observa la inclusión de otros partidos en la toma de decisiones. La LXIII Legislatura se configura de manera similar a la legislatura anterior, no obstante, el PRD fue el partido más afectado, debido a la inclusión

de nuevos partidos, como el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) (Martínez, 2016).

Como se observa en el Gráfico 1, el PRI se ha recuperado en estas últimas dos legislaturas, ubicándose como primera fuerza política; el PAN, en estos mismos años, se ha mantenido como el segundo grupo parlamentario más relevante; y el PRD, después de 2006, ha manifestado cambios significativos, no obstante, se ha mantenido como la tercera fuerza política del país. A pesar de esta conformación relativamente estable, el incremento de escaños hacia otros partidos y la disminución de curules por parte de los tres partidos dominantes ha reestructurado la distribución cuantitativa del poder y la ampliación cualitativa de la negociación política (Martínez, 2016).

De acuerdo con los dos ejercicios anteriores, el Poder Ejecutivo, en manos del PRI en 1997-2000, tuvo mayoría de otro partido, en este caso del PAN, el cual, al estar en el ejecutivo en 2000-2003, tuvo mayoría del PRI en el legislativo. En 2003-2006, el PAN en el ejecutivo tuvo mayoría de su partido en la Cámara de Diputados, lo que condicionaría su posición en la producción legislativa. Por otro lado, de 2006-2009 con Acción Nacional en el ejecutivo, tuvo un Poder Legislativo con mayoría del PRI; así sería de 2009-2012, lo que se modificó en 2012-2018, con el PRI en el Poder Ejecutivo y una mayoría relativa en la Cámara de Diputados.

Cuadro 2.
ACTORES

Institucionales	Partidarios
Presidente	Partido Revolucionario Institucional (PRI)
Cámara de Diputados	Partido de la Revolución Democrática (PRD)
Cámara de Senadores	Partido Acción Nacional (PAN)

Fuente: elaboración propia con base en Tsebelis (1998).

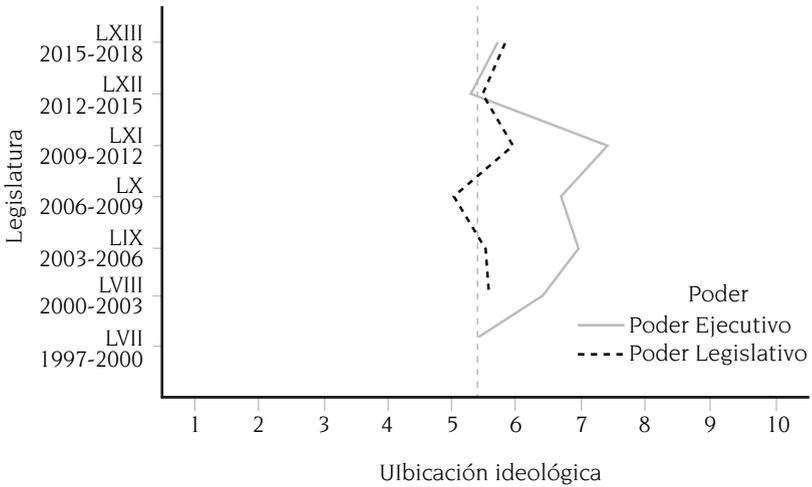
Por lo anterior, se propone la clasificación de los actores de veto con base en lo expuesto por Tsebelis (1998): a) jugadores de veto institucionales establecidos en la Constitución mexicana para el proce-

dimiento legislativo ordinario; y b) actores de veto partidistas (según el periodo y/o legislatura). Como se aprecia en el Cuadro 2, en México los actores institucionales con capacidad de veto son tres: el presidente, la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, además de las legislaturas locales (art. 71, 72, 89). Los actores de veto partidarios han sido a lo largo del periodo de estudio los tres partidos más importantes en la arena electoral mexicana: PRI, PAN y PRD. Queda claro que según la conformación del Poder Legislativo, uno u otro partido tendrá más influencia en la toma de decisiones, así como la entrada de otros partidos políticos y la propia naturaleza de la política. Sin embargo, los tres actores partidarios señalados son constantes en el contexto político mexicano.

Finalmente, con relación a las formas en las cuales los actores se relacionan, reside la idea antes promovida por Tsebelis (1998), quien indica la necesidad de observación de los posicionamientos ideológicos de los actores de veto. En este sentido, según lo evidenciado en el Gráfico 2, el cual muestra la distribución ideológica de ambos poderes (legislativo y ejecutivo), se asume tanto la fragmentación del sistema de partidos como las coincidencias ideológicas en la relación de poderes. Es importante señalar que no sólo el número de curules y la presidencia obtenida por cada partido importa, sino que su relación ideológica implica el reconocimiento del tipo de dinámicas dentro del actuar legislativo de cada partido y legislatura particular. En cierto sentido, la fragmentación ideológica marca una pauta en el proceso de toma de decisiones, lo cual implica necesariamente un posicionamiento político, negociación y coincidencias programáticas (García, 2008).

Gráfico 2.

COMPARACIÓN IDEOLÓGICA DEL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO POR LEGISLATURA (1997-2018)



Fuente: elaboración propia con datos del Proyecto de élites parlamentarias en América Latina (PELA) de la Universidad de Salamanca (1995-2018).

LA POSICIÓN IDEOLÓGICA DEL PODER EJECUTIVO Y DEL PODER LEGISLATIVO SE HA ENCONTRADO ENTRE EL MARGEN DE CENTRO Y CENTRO-DERECHA, AUNQUE CON EXCEPCIÓN DE LA LX LEGISLATURA, SE FUE RECORRIENDO EL ESPECTRO IDEOLÓGICO DE DERECHA A CENTRO. SIN EMBARGO, EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, LA POSICIÓN IDEOLÓGICA MANTUVO POSTURAS HACIA EL CENTRO DE LA ESCALA. ES EL CASO DE LAS DOS ÚLTIMAS LEGISLATURAS, DONDE SE OBSERVÓ UN ESPECTRO MÁS AMPLIO ABARCANDO DEL CENTRO IDEOLÓGICO. ESTOS CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS HAN MANIFESTADO COINCIDENCIAS CON LOS POSICIONAMIENTOS IDEOLÓGICOS CON EL PODER EJECUTIVO EN DOS PERIODOS (GRÁFICO 2). EL PRIMERO ES DURANTE LA LVII LEGISLATURA, Y EL SEGUNDO EN LAS ÚLTIMAS DOS LEGISLATURAS (LXII Y LXIII), ESTOS PERIODOS COINCIDEN CON LA PRESENCIA DEL PRI EN EL PODER EJECUTIVO, NO ES ASÍ DURANTE LOS PERIODOS EN LOS CUALES EL PAN OBTUVO LA PRESIDENCIA (2000-2006 Y 2006-2012), EN DONDE SE OBSERVA UN MOVIMIENTO HACIA LA DERECHA

DE LA ESCALA. PESE A ELLO, EXISTE UNA CIERTA REGULARIDAD EN TORNO A LAS MAGNITUDES DE DIFERENCIA EN LOS POSICIONAMIENTOS IDEOLÓGICOS, ESTO ES, QUE CUANDO EL EJECUTIVO SE HA UBICADO AL CENTRO O HACIA LA DERECHA DE LA ESCALA, TAMBIÉN EL LEGISLATIVO TIENDE A MOVERSE HACIA ESA UBICACIÓN IDEOLÓGICA. EL ESPECTRO IDEOLÓGICO SE HA MOVIDO, LO QUE PERMITE ESTABLECER INFERENCIAS SOBRE EL ENTENDIMIENTO DE LA NEGOCIACIÓN PARTIDISTA Y EN QUÉ ESPECTRO IDEOLÓGICO SE TOMAN LAS DECISIONES. LA EFECTIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA: EL ÉXITO LEGISLATIVO DEL PRESIDENTE

Las decisiones legislativas determinan las reglas del actuar gubernamental, las cuales delimitan políticas que influyen en el desarrollo político y social. La decisión involucra una serie de actores que interactúan, negocian y colaboran. En este apartado, se observa la producción del Poder Legislativo y su relación con el Poder Ejecutivo. Lo anterior entendiendo la dinámica de gobierno dividido y las influencias de los partidos políticos en la toma de decisiones legislativas. En este sentido, como se señaló en el apartado metodológico, la relación entre las iniciativas presentadas y aprobadas por parte de los dos poderes (legislativo y ejecutivo) se muestra en la Tabla 4. Como se observa, a lo largo del periodo analizado, las iniciativas presentadas han ido en aumento: en la LVII Legislatura se presentaron 641 y se aprobaron 135; en la LVIII Legislatura se presentaron en total 1,202 iniciativas, de las cuales 205 fueron aprobadas; en la LIX Legislatura hubo un incremento significativo tanto en iniciativas presentadas como en las aprobadas, de 2,937 iniciativas presentadas se aprobaron 337; en la LX Legislatura disminuyó esta producción, presentándose un total de 2,870 iniciativas y sólo 255 fueron aprobadas, observándose un decremento también en la aprobación de iniciativas (Tabla 4).

Tabla 4.
COMPARATIVO DE INICIATIVAS POR LEGISLATURA Y ORIGEN (1997-2018)

Legislatura	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI	LXII	LXIII							
	(1997-2000)	(2000-2003)	(2003-2006)	(2006-2009)	(2009-2012)	(2012-2015)	(2015-2018) *							
PRI	79	11	260	34	966	123	695	60	1308	64	705	84	1540	176
PAN	157	27	245	39	559	51	612	54	780	42	738	49	845	136
PRD	158	18	271	31	487	33	682	48	507	24	606	32	642	80
PVEM	43	7	72	10	431	43	224	11	268	28	238	17	420	60
PT	21	6	36	4	69	6	49	1	296	8	153	6	9	4
PSN			9	0	0	0	0	0	0	0				
CD-PPN			4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
PAS			13	0										
Convergencia /MC			170	11	151	9	88	1	500	28	712	67		
PANAL			138	9	310	15	242	8	217	29				
PASC			54	1	0	0								
Morena									12	0	388	30		
Encuentro Social											198	18		
Legisladores independientes	10	2	7	0	13	0	20	0	31	3	0	0	7	0
Poder Ejecutivo	36	32	63	47	49	31	42	37	32	25	52	48	36	30

continuación de Tabla

Legislatura	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI	LXII	LXIII							
	(1997-2000)	(2000-2003)	(2003-2006)	(2006-2009)	(2009-2012)	(2012-2015)	(2015-2018) *							
Comisiones legislativas	41	11	21	8	29	8	42	4	18	4				
Congresos locales	33	4	83	10	117	13	94	8	79	1	81	2	180	2
Varios	63	17	118	22	47	18	67	13	14	2	149	31	166	41
Otros											1	0	22	2
Total	641	135	1202	205	2937	337	2870	255	3735	217	3487	307	5400	679

Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida del Sistema de Información Legislativa, disponible en: <http://sil.gobnacion.gob.mx/portal/Numeralia/Iniciativas>; Martínez (2016).

*P: Presentadas **A: Aprobadas *Otros: sin partido; ciudadanos, órganos de gobierno.

**Iniciativas presentadas y aprobadas en la Cámara de Diputados.

*** LXIII Legislatura en labores.

En la LXI Legislatura hubo un aumento en la presentación de iniciativas con relación a la legislatura anterior, con 3,735 iniciativas, de las cuales 217 fueron aprobadas; en la LXII Legislatura, 3,487 iniciativas fueron presentadas y 307 aprobadas; finalmente, en la LXIII Legislatura se puede apreciar un incremento significativo en las iniciativas presentadas, que suman hasta ahora 5,400, de las cuales 679 han sido aprobadas (Tabla 4).

Tabla 5.
EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA DEL PODER EJECUTIVO Y LEGISLATIVO POR PERIODO
(1997-2018)

Legislatura/ Actor	LVII (1997-2000)	LVIII (2000-2003)	LIX (2003-2006)	LX (2006-2009)	LXI (2009-2012)	LXII (2012-2015)	LXIII (2015-2018)
Poder Ejecutivo	88.9	74.6	63.3	88	78.1	92.3	83.3
Poder Legislativo	17.02	13.87	10.6	7.71	5.18	7.54	12.1
PRI	13.9	13.1	12.7	8.6	4.89	11.9	11.4
PAN	17.2	15.9	9.12	8.8	5.38	6.64	16.1
PRD	11.4	11.4	6.78	7	4.73	5.28	12.5
Total	21.1	17.1	11.5	8.9	5.81	8.8	12.6

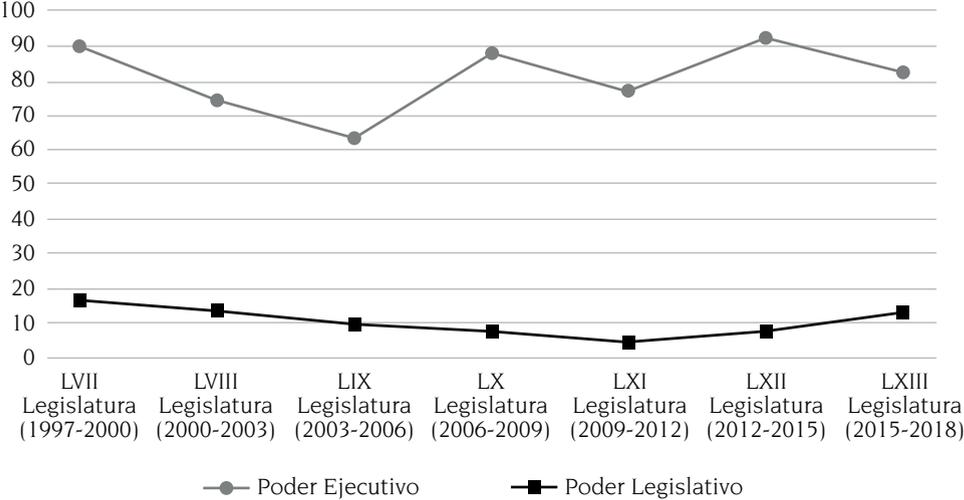
Fuente: elaboración propia con base en la información del Sistema de Información Legislativa; Martínez (2016).

**Iniciativas presentadas y aprobadas en la Cámara de Diputados.

Como se indica en las Tablas 4, 5 y Gráfico 3 respecto a la relación ejecutivo-legislativo, se observa que en la LVII Legislatura, el ejecutivo federal muestra una efectividad de 88.9% en la aprobación de iniciativas; en la LVIII Legislatura, de 74.6%; en la LIX Legislatura, éxito de 63.3%, la más baja del periodo; en la LX Legislatura, 88% de efectividad legislativa; en la

LXI Legislatura, una efectividad de 78.1%; en la LXII Legislatura se observa un índice de éxito de 92.3%; finalmente, en la LXIII Legislatura, manifiesta un índice de éxito de 83.3%. Esta secuencia evidencia que la efectividad de iniciativas presentadas por parte del ejecutivo disminuyó de la LIX Legislatura, aumentando en la LXI Legislatura; sin embargo, presenta una baja en la última legislatura, en comparación con la anterior (Tabla 5).

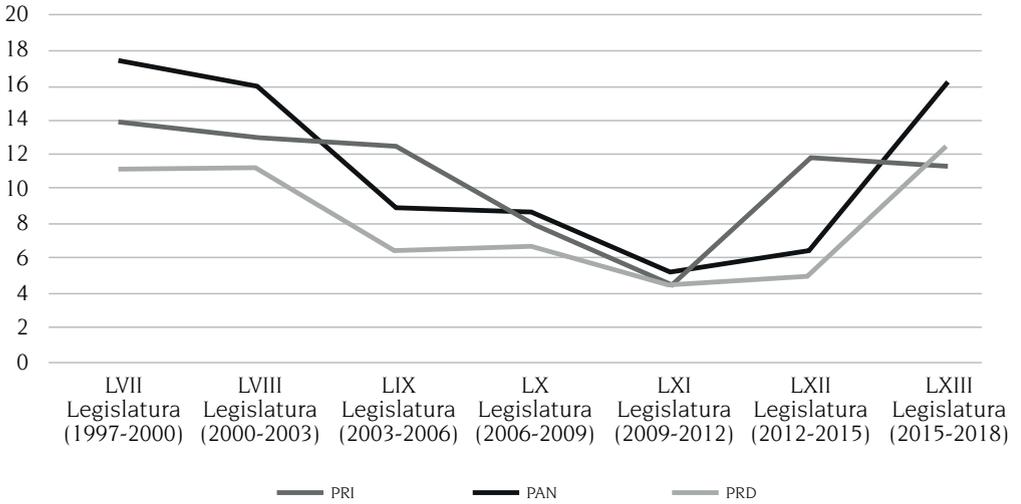
Gráfico 3.
COMPARATIVO DE EFECTIVIDAD DE INICIATIVAS ENTRE EL PODER EJECUTIVO
Y EL PODER LEGISLATIVO POR LEGISLATURA (1997-2018)



Fuente: elaboración propia con base en Martínez (2016).

Gráfico 4.

COMPARATIVO DE EFECTIVIDAD DE INICIATIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (1997-2018)

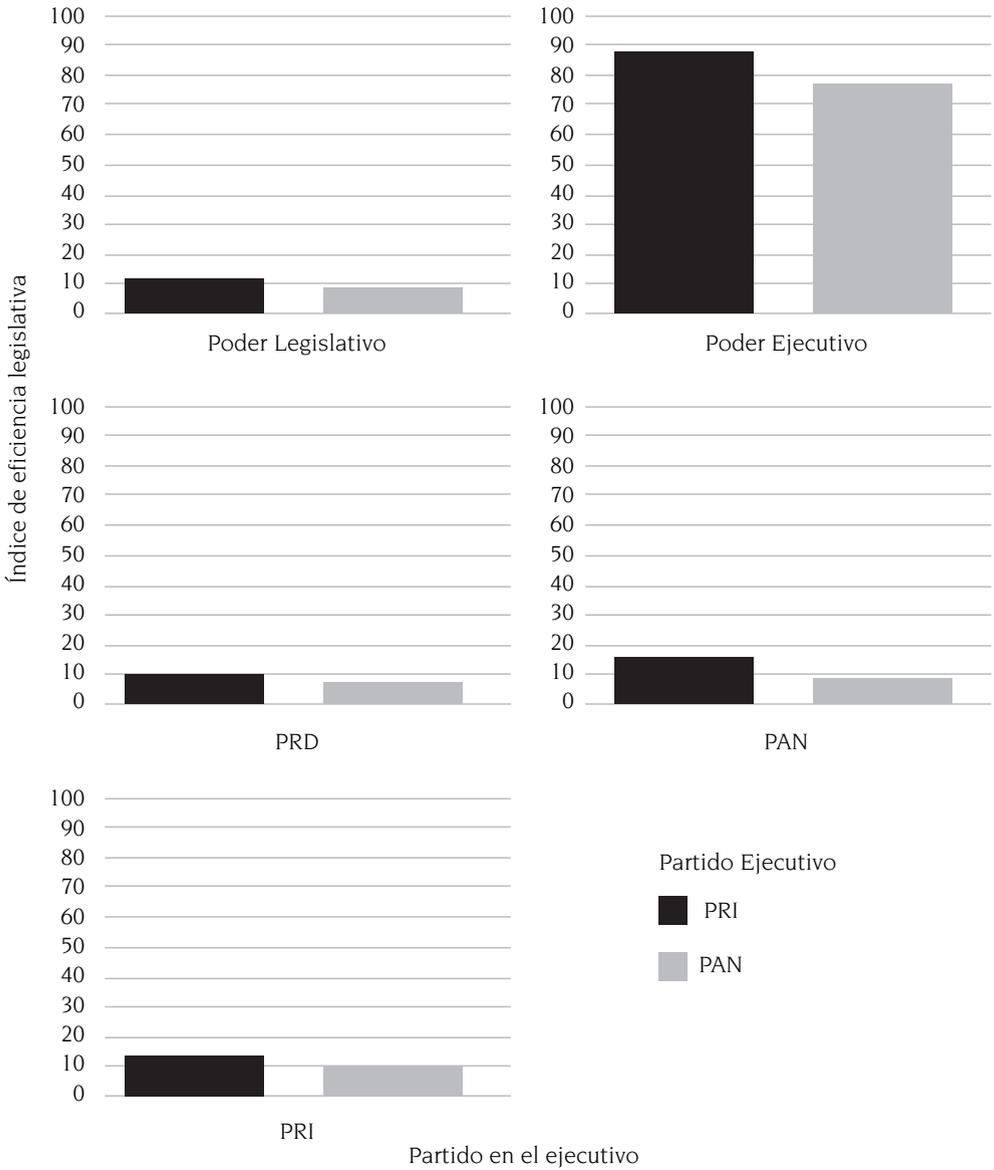


Fuente: elaboración propia con base en Martínez (2016).

En el caso del Poder Legislativo, específicamente la Cámara de Diputados, como se muestra en las Tablas 4, 5 y Gráfico 3, en la LVII Legislatura manifestó 17.02% de efectividad legislativa; en la LVIII Legislatura, 13.87%; en la LIX Legislatura evidenció una efectividad de 10.6%; en la LX Legislatura de 7.71%; en la LXI Legislatura de 5.18%, el más bajo del periodo estudiado; en la LXII Legislatura, un índice de éxito de 7.54%; finalmente, en la LXIII Legislatura de 12.1%. De esta forma, la efectividad del Poder Legislativo fue en decremento, de la LVII a la LX Legislatura. En la LXI Legislatura aumentó; no obstante se observa un declive en la producción efectiva de iniciativas por parte del legislativo, no ocurre en la presentación de iniciativas (Tabla 5).

Gráficos 5-9.

LA EFECTIVIDAD LEGISLATIVA DEL PODER EJECUTIVO, PODER LEGISLATIVO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DURANTE LOS PERIODOS DE GOBIERNO DEL PRI (1997-2000; 2012-2018) Y DEL PAN (2000-2012)

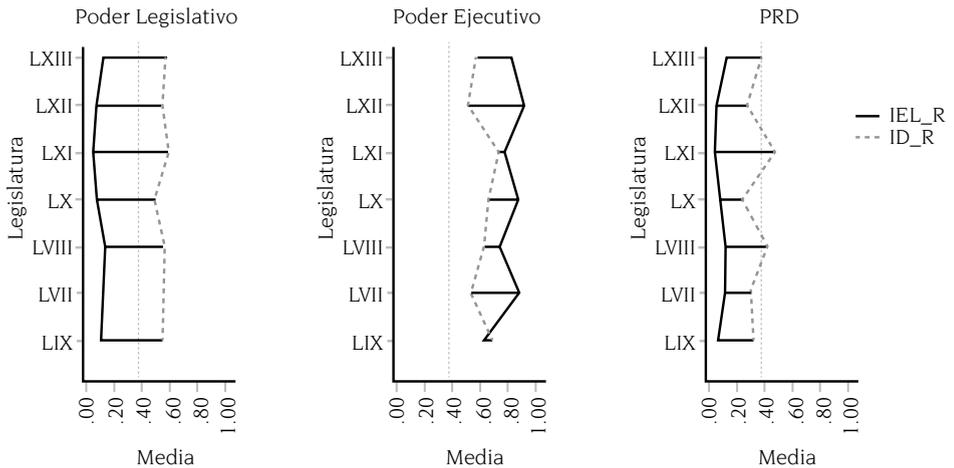


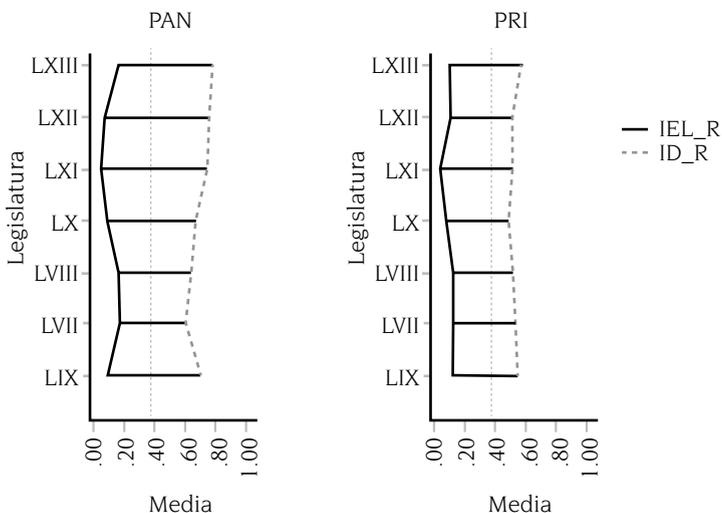
Fuente: elaboración propia.

Los datos anteriores muestran, en principio, que la producción de iniciativas se concentra en el Poder Legislativo, sin embargo, la efectividad de las iniciativas presentadas es mayor por parte del Poder Ejecutivo. En este sentido, la construcción de lineamientos estructurales del estado mexicano se centra en la discusión entre los partidos políticos. Lo anterior claramente tiene que ver con la composición de ambos poderes. Como se observa en los Gráficos 4-9, la influencia del PRI en la aprobación de iniciativas es mayor cuando este partido ha controlado tanto los puestos legislativos como la presidencia. El PAN, por su parte, aunque manifiesta niveles relativamente parecidos durante el periodo que ha controlado el ejecutivo federal, el índice de éxito de iniciativas ha sido menor en comparación al PRI; esto supone no sólo la clara influencia del Revolucionario Institucional en la dinámica de negociación legislativa, sino su preponderancia en la aprobación de iniciativas de ambos poderes.

Gráficos 10-14.

TRAYECTORIA DE LA RELACIÓN ENTRE LA UBICACIÓN IDEOLÓGICA Y LA EFECTIVIDAD LEGISLATIVA DE LOS PARTIDOS TRADICIONALES, EL PODER LEGISLATIVO Y EL PODER EJECUTIVO (1997-2018)





Fuente: elaboración propia con datos del Proyecto de Élités Parlamentarias en América Latina (PELA) de la Universidad de Salamanca (1995-2018).

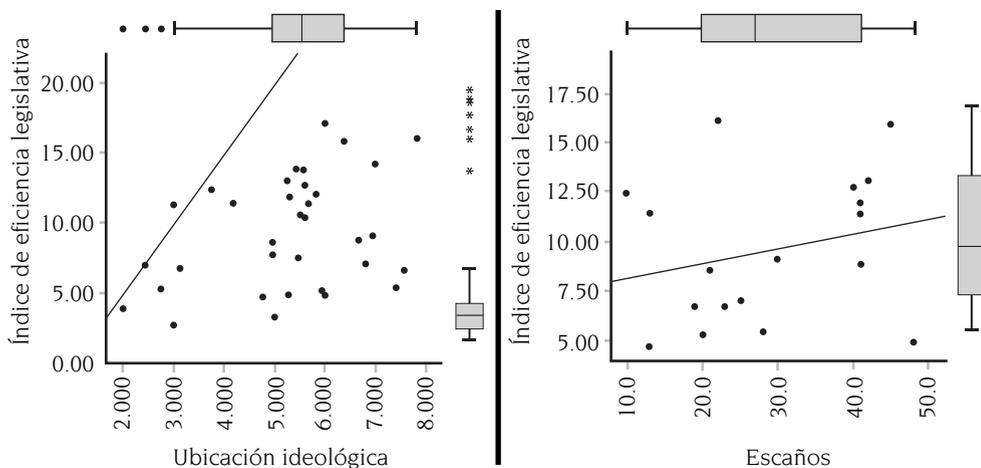
*Se cambia la escala del índice de efectividad legislativa a 0-1, de menos a más efectividad. Se cambia la escala de la ubicación ideológica a 0-1, indicando 0: izquierda y 1: derecha.

Por lo anterior, el espectro ideológico también podría manifestar influencia en el proceso de aprobación de iniciativas. Así, se puede apreciar en los Gráficos 10-14 la relación entre las iniciativas y el posicionamiento ideológico. De acuerdo con ello, se observa que el espectro ideológico abarca, por lo menos, dos posiciones ideológicas (centro-derecha predominantemente). Cabe señalar, y con relación a la conformación del Poder Ejecutivo y el partido al que pertenece, sólo en un periodo esto fue mayormente significativo, en los tres últimos años de Vicente Fox del PAN, con mayor presencia ideológica de derecha. De acuerdo con ello, se observa que tanto los poderes (ejecutivo y legislativo), como los partidos políticos que mantienen posiciones más hacia el centro ideológico, muestran mayores niveles de éxito legislativo (Gráficos 10-14). Lo anterior indica que cuando los posicionamientos ideológicos se mantienen en los extremos ideológicos, ya sea de izquierda o derecha, menor es el nivel de éxito legislativo,

así lo han manifestado las relaciones entre ideología y efectividad legislativa del PRI, PAN y PRD (Gráficos 12-14). En este sentido, el centro ideológico se posiciona como el elemento de encuentro de la toma de decisiones legislativas, lo cual promueve mayores niveles de éxito de ambos poderes.

Gráficos 15-16.

LA TRAYECTORIA DE LA RELACIÓN ENTRE LA UBICACIÓN IDEOLÓGICA, LOS ESCAÑOS Y LA EFICIENCIA LEGISLATIVA (1997-2018)

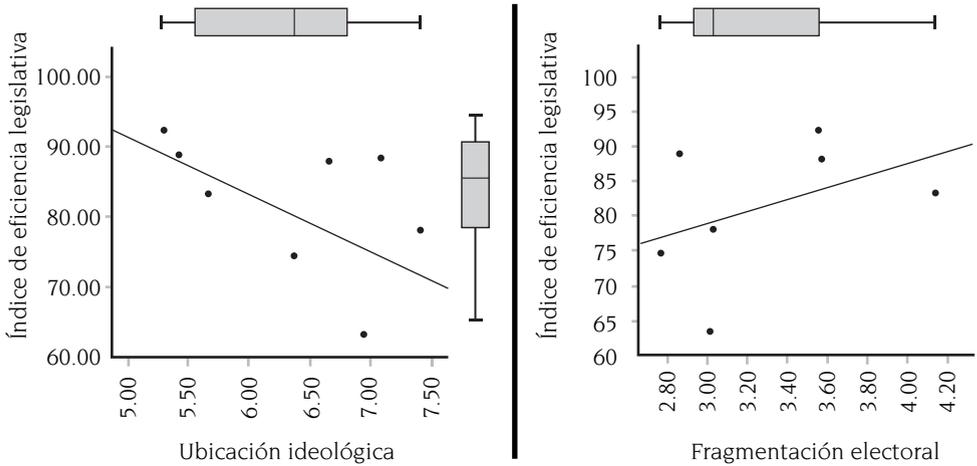


Fuente: elaboración propia con datos del Proyecto de Élités Parlamentarias en América Latina (PELA) de la Universidad de Salamanca (1995-2018).

El recorrido anterior manifiesta al menos dos elementos sistémicos que tienen influencia en la efectividad legislativa. El primero es la fragmentación electoral, en este aspecto se puede decir que no hay relación clara entre la fragmentación electoral con la productividad y éxito legislativo, debido a que en los periodos en donde aumentó la fragmentación electoral, también lo hizo el éxito legislativo; sin embargo, cabe destacar que entre más alta la concentración electoral, mayor éxito legislativo tanto para el presidente como para el Poder Legislativo. Así lo manifiesta la concentración de escaños de los tres partidos políticos más relevantes.

Gráficos 17-18.

LA TRAYECTORIA DE LA RELACIÓN ENTRE LA UBICACIÓN IDEOLÓGICA, LA FRAGMENTACIÓN ELECTORAL Y LA EFICIENCIA LEGISLATIVA DEL PODER EJECUTIVO (1997-2018)



Fuente: elaboración propia con datos del Proyecto de Élités Parlamentarias en América Latina (PELA) de la Universidad de Salamanca (1995-2018).

Cabe destacar que la regla de absorción de los jugadores de veto de Tsebelis (1998) no se manifiesta tan claramente, sin embargo, se puede observar que cuando un partido tuvo mayoría en el legislativo, mayor fue el índice de éxito por parte del legislativo y del presidente, lo que corrobora el segundo presupuesto teórico: “el legislativo compuesto mayoritariamente por miembros del partido al que pertenece el presidente aumentará la efectividad legislativa del mismo”. De la misma manera, cabe resaltar que cuanto mayor la fragmentación electoral, mayor éxito legislativo del presidente, lo que rechaza el primer presupuesto teórico: “a mayor fragmentación, menor efectividad legislativa del presidente”. Finalmente, cuando la polarización ideológica se centra sólo en un espectro ideológico, menor es el éxito legislativo. Asimismo, cuando el espectro ideológico abarca por lo menos dos posiciones ideológicas (centro-derecha), mayor es el éxito legislativo, lo que corrobora el presupuesto teórico: “mientras el posicionamiento ideológico se encuentre en el centro, mayor efectividad legislativa del presidente”, “A mayor polarización, mayor distancia ideológica entre

el legislativo y el ejecutivo, los gobiernos tendrán menos éxito”. Para ello, se observa lo que explica García (en Alcántara y Montero, 2011): “cuanto mayor es la distancia, menor es la participación legislativa del presidente” (Gráficos 15-16).

CONCLUSIONES

¿Quién ha dominado en la relación ejecutivo-legislativo en México?, ¿el presidente es dominante en el ámbito legislativo? El poder presidencial en México, a partir de la observación de las dinámicas institucionales planteadas a lo largo de la investigación, es bajo. En cierto sentido, el presidente en México, institucionalmente, carece de empoderamiento frente al Poder Legislativo. Bajo esta perspectiva, la Constitución Política delinea procedimientos poco concentrados, por lo cual, la relación ejecutivo-legislativo se centra en un equilibrio entre los poderes. No obstante, el poder presidencial reside en los actores. Aquellos actores institucionales con capacidad de veto (presidente y la Cámara de Diputados) y los actores partidarios (los tres partidos más importantes en la arena electoral mexicana: PRI, PAN y PRD) dan lugar a la producción de un enfrentamiento constante.

La distribución partidista de la Cámara de Diputados repercute directamente en la producción legislativa y en la relación con el ejecutivo. Hasta ahora, tanto la distribución de puestos legislativos, como la fragmentación ideológica de la Cámara, han intervenido en la producción de normas que rigen el comportamiento gubernamental, al igual que la relación entre los dos poderes. Asimismo, y aunque históricamente, en México la relación entre el ejecutivo y legislativo se dio otorgándole preponderancia al ejecutivo y a la subordinación del legislativo durante la hegemonía de un solo partido. En la actualidad, en un gobierno dividido es diferente: los pesos y contrapesos son más efectivos; de igual forma, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se complican, ya que el partido del ejecutivo no es mayoría o simplemente el Congreso se encuentra más fragmentado. Por ello, se puede concluir que la figura presidencial dominante en México se ve beneficiada no tanto por las reglas institucionales, sino porque cuenta con una mayoría amplia y coherente ideológicamente, preferentemente ubicada en el centro y centro-derecha de la escala ideológica, así como en contextos altos de fragmentación. En general,

se puede afirmar que los partidos políticos mexicanos son las instituciones que controlan la estructura de las oportunidades políticas, lo cual ha sido principalmente benéfico para el PRI.

Finalmente, la investigación aporta a la necesidad teórica y empírica de llevar a cabo análisis enfocados en la observación de las relaciones de poder en América Latina. El presente documento dio luz sobre este proceso en México, mediante la observación cronológica de esta relación en distintos contextos, lo cual promueve análisis más acabados sobre la evolución y efectos de otros elementos sobre la relación entre los poderes y el dominio legislativo en sistemas presidenciales.

REFERENCIAS

- Alcántara Sáez, M. (Dir.). (1995-2018). Proyecto de Élités Parlamentarias en América Latina. Universidad de Salamanca, España.
- Alcántara Sáez, M., García Montero, M. y Sánchez López, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alcántara Sáez, M. y García Montero, M. (2008). Institutions and politicians: an analysis of the factors that determine presidential legislative success. *The Kellogg Institute Working Papers*, (348).
- Alcántara Sáez, M. y García Montero, M. (Eds.). (2011). *Algo más que presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Arellano Gault, D. (2004). *Más allá de la reinención del Gobierno. Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE/Porrúa.
- Casar, M. A. (2002). *Gobernar sin mayoría; México 1867-1997*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE/Taurus.
- Clark, W. R. (2005). Agentes y estructuras: dos visiones de las preferencias, dos visiones de las instituciones. *Polis*, 238-284.
- Colomer, J. M. (2001). *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Cox, G. W. y McCubbins, M.D. (2001). The institutional determinants of economic policy outcomes. En M.D. McCubbins y S. Haggard (Ed.). *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Cox, G. W. y Morgenstern, S. (2001a). Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. *Comparative Politics*, 171-189.
- Cox, G. y Morgenstern, S. (2001b). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 41(163), 373-393.
- Chasquetti, D. (2001). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. En Jorge Lanzaro (Ed.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (pp. 319-359). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/CLACSO.
- Cheibub, J. A. y Limongi, F. (2002). Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. *Annual Review Political Science*, 5, 151-179.
- Diermeier, D. y Krehbiel, K. (2003). Institutionalism as a Methodology. *Journal of Theoretical Politics*, (15), 123-144.
- Espinoza Valle, V. A. (Coord.). (2000). *Alternancia y transición política: ¿cómo gobierna la oposición en México?* México: Plaza y Valdés.
- García Montero, M. (2008). *Instituciones y actividad legislativa en América Latina*. Barcelona: CIDOB, América Latina (23).
- _____. (2009). *Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: CIS.
- González-Rossetti, A. (2005). *La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina*. México: CEPAL/Naciones Unidas (39).
- Hall, P. A. y Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*, 44, 936-957.
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740.
- Krehbiel, K. (2004). Legislative Organization. *Journal of Economic Perspectives*, 18(1), 113-128.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.
- Linz, J. J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51-69.
- Luna, J. P. (2007). Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda. Representación política en América Latina. *Política y Gobierno*, XIV(2), 391-435.

- Llanos, M. (2002). El bicameralismo en América Latina. *Arbeitspapier*, (5), Hamburgo: Institut Für Iberoamerika-Kunde.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination. *Comparative political studies*, 26(2), 198-228.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (Eds.). (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (Comps). (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Marenghi, P. y García Montero, M. (2006). El rompecabezas de la representación: qué intereses defienden y cómo se comportan los legisladores latinoamericanos. En Manuel Alcántara (Ed.). *Políticos y política en América Latina* (pp. 28-82). Madrid: Siglo XXI y Fundación Carolina.
- Martínez Hernández A. A. (2016). Entre la continuidad y el desencanto. Las elecciones intermedias en México 2015. En Alcántara, Manuel S. y M. Laura Tagina (Eds.). *Elecciones y cambio de élites en América Latina, 2014 y 2015* (pp. 201-229). Salamanca, España: Ediciones Universidad de Salamanca, Colección Aquilafuente, 217.
- Maurer, L. M. (2000). Eficacia y lealtad en el Congreso de los Diputados. *Revista de estudios políticos*, (107), 77-99.
- Metcalf, L. K. (2000). Measuring Presidential Power. *Comparative Political Studies*, 33(5), 660-685.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- North, D. (1993). *Instituciones, Cambios institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- _____ (1998). Una teoría política basada en el enfoque de los costos de transacción. En Sebastián Saiieg y Mariano Tommasi (Comps.). *La nueva economía política: racionalidad e instituciones* (pp. 97-112). Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires/ EUDEBA.
- Patrón Sánchez, F. (2005). Gobiernos divididos y la aprobación del presupuesto federal en México, 1997-2005, algunas perspectivas de análisis. Memorias del XVII Congreso Nacional de Estudios Electorales de la SOMEE.
- Payne, J. M., Zovatto, D., Carrillo Flores, F. y Allamad Zavala, A. (2003). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: BID.
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa Editorial.

- Pitkin, H. F. (1985). *El concepto de la representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PNUD (2005). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* [En línea]. Disponible en: <http://democracia.undp.org/Informe>.
- Rae, D. W. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, Conn: Yale Univ. Press.
- Samuels, D. J. y Shugart, M. S. (2011). Presidentes, partidos y relaciones Ejecutivo-Legislativo. En Manuel Alcántara y Mercedes García Montero (Eds.). *Algo más que Presidentes. El papel del Poder Legislativo en América Latina* (pp. 66- 99). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Samuels, D. y Shugart, M. S. (2003). Presidentialism, Elections and Representation, *Journal of Theoretical Politics*, 15(1), 33-60.
- Sartori, G. (1986). *Partidos y Sistema de Partidos, Marco para un análisis*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- _____. (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada* (pp.157-224). México: Fondo de Cultura Económica.
- Shugart, M. S. y Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Shugart, M. S. y Haggard, S. (2001). Institutions and Public Policy in Presidential Systems. En Haggard, S. y McCubbins, M. D. (Eds.) *Presidents, Parliaments, and Policy* (pp. 64-102). Nueva York: Cambridge University Press,
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, L. y Payne, M. (2006). *La política de las políticas públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo/ David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Tsebelis, G. (1998). La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multilateralismo y multipartidismo. En Sebastián Saiegh y Mariano Tommasi (Comps.). *La nueva economía política: racionalidad e instituciones* (pp. 289-341). Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires/EUDEBA.
- _____. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. (2007). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

REFERENCIAS ADICIONALES

Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Iniciativas/numiniciativas.php>.

SOBRE EL AUTOR

Aldo Adrián Martínez Hernández (aldomaher@usal.es) es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España y maestro en Ciencia Política por la misma institución. Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas por el Colegio de San Luis. A. C., y licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, México (ORCID: 0000-0002-2130-6901). 