

# Actores institucionales y partidarios en el juego político mexicano

DIEGO REYNOSO\*

**Resumen:** *En este trabajo se utiliza un enfoque de teoría de juegos para analizar el impacto que tiene la actual estructura institucional del sistema político mexicano en la producción de cambios incrementales y alta estabilidad del status quo (SQ). Por esa razón, sostengo que cualquier gobierno que sea electo en los años venideros, de izquierda o de derecha, tendrá las mismas restricciones para modificar el status quo, si se mantienen constantes las preferencias del electorado y el diseño institucional que inducen el gobierno dividido, así como las posiciones relativas de los partidos.*

**Abstract:** *This article uses a game theory approach to analyze the impact of the current institutional structure of the Mexican political structure on the production of incremental changes and the high stability of the status quo. For this reason, the author holds that any government elected in the coming years, whether left- or right-wing, will have the same restrictions on modifying the status quo, if the electorate's preferences, the institutional design that leads to a divided government and the parties' relative positions remain constant.*

**Palabras clave:** actores con poder de veto, bicameralismo, política mexicana, teoría de juegos.  
**Keywords:** veto players, bicameralism, Mexican politics, game theory.

**E**l cambio político experimentado durante la última década en México, suscitó una renovación de la agenda de investigación en torno a los problemas de la división de poderes y las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. En la actualidad, existe un amplio consenso en México acerca de que durante mucho tiempo este país vivió una “larga siesta constitucional” (Silva Herzog, 2002: 370); si bien

\* Profesor-investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Doctor en Ciencias Sociales por Flacso. Temas de especialización: instituciones políticas comparadas, sistemas electorales, teoría de juegos. Dirección: Carretera al Ajusco 377, Col. Héroes de Padierna, C. P. 14200, Delegación Tlalpan, México D. F. Tel. 3000 0200; fax: 3000 0284; correo electrónico: dreynoso@flacso.org.ar.

El autor agradece a George Tsebelis, John Ackerman, Mauricio Rivera y a dos jurados anónimos de la *Revista Mexicana de Sociología* por los comentarios realizados a las versiones preliminares de este trabajo. Además a Naty D'Angelo y Luisa Fernanda Rodríguez por su asistencia en la elaboración de este documento.

el marco constitucional permitía la posibilidad de que una mayoría legislativa no coincidiera con el partido en el gobierno, “esto no tenía posibilidad real de ocurrir dada la estructura del sistema político mexicano” (Casar, 2002: 357). Si algo caracterizó a los presidentes mexicanos fue el gran poder de ejecutar su propia agenda. Pero el poder del presidente, hay que señalarlo, no radicaba en los poderes constitucionales *per se*, sino más bien en “la extraordinaria centralización de la hechura de la decisión dentro del partido” (Weldon, 1997: 255).

La nueva situación nos pone frente a la activación de los mecanismos constitucionales latentes que posibilitan los frenos y contrapesos del diseño institucional y la división del poder entre diferentes actores políticos. Pero al mismo tiempo, la idea de que el presidente tiene una agenda delegada por la ciudadanía, que debe ejecutar, es un rasgo común de las democracias latinoamericanas (O'Donnell, 1997) y suele juzgarse al gobierno por la capacidad que tenga el presidente de tomar decisiones y cumplir con la ejecución de su agenda.<sup>1</sup> Lo cierto es que los presidentes no tienen siempre el poder de tomar esas decisiones con facilidad ni de cumplir con su mandato. Y ello se explica en parte porque la probabilidad de modificar el *status quo* (SQ) no se debe solamente a las capacidades que tenga el equipo gobernante, sino también a las capacidades y preferencias de los otros actores políticos relevantes y al conjunto de reglas constitucionales que restringen algunos conjuntos de posibilidades y posibilitan otros. Por esa razón, por ejemplo, el llamado “gobierno del cambio” de Vicente Fox, del Partido Acción Nacional en México; el gobierno de Luíz Inácio Lula da Silva, del Partido de los Trabajadores en Brasil, o el gobierno de Fernando de la Rúa en Argentina, tienen o han tenido serios problemas para modificar el SQ según la agenda de gobierno propuesta originalmente en campaña electoral, independientemente de su orientación ideológica.

<sup>1</sup> La encuesta Latinobarómetro registró para México una evolución del apoyo a la democracia que fue de 45% en 2000, tocando el pico de 63% en 2002, para estabilizarse los años siguientes en 53% (Latinobarómetro, 2004: 5). El entusiasmo con el gobierno de Fox se dejó notar, pero al mismo tiempo decayó rápidamente, como la evaluación que los ciudadanos hicieron del mismo al reportarse una caída en la satisfacción con el funcionamiento de la democracia de 36% en 2000 a 17% en 2004 (Latinobarómetro, 2004: 23). La percepción de que el gobierno no tomaba las decisiones acertadas se transformó en el año 2004 en 67% de la población a la que “no le importaría que un gobierno no democrático llegara al poder, si pudiera resolver los problemas económicos” (Latinobarómetro, 2004: 20).

Por esa razón, el llamado “gobierno del cambio” ha tenido serios problemas para modificar el SQ en algunas cuestiones, según el mandato recibido, tales como la reforma energética, la reforma fiscal y la reforma laboral. De igual modo, cualquier gobierno que sea electo en los años venideros, de izquierda o de derecha, tendrá las mismas restricciones para modificar el SQ en asuntos como los mencionados, si se mantienen constantes las preferencias del electorado y el diseño institucional que inducen el gobierno dividido, así como las posiciones relativas de los partidos.

## EL CASO MEXICANO

México no es tan diferente del resto de los países de Latinoamérica, y en asuntos de diseño institucional y jugadores con poderes de veto, lo aplicable a aquéllos es aplicable a México. Sin embargo, en contraste con la alta inestabilidad política que ha caracterizado la historia de muchos países latinoamericanos debido a la falta de fortaleza institucional,<sup>2</sup> México en el siglo XX alcanzó un grado de institucionalización política que más de un país hubiese querido, aunque no era un régimen democrático.<sup>3</sup> En la actualidad podemos observar que muchos países de la región no experimentan ciclos políticos que conduzcan de un tipo de régimen a otro, o de una política pública a otra. Por el contrario, con mayor frecuencia se han producido situaciones de equilibrio,<sup>4</sup> pero que no han sido siempre un reflejo de las preferencias de los electores.

<sup>2</sup> La imposibilidad de resolver el empate entre diversos grupos políticos y sociales condujo al famoso péndulo cívico-militar, o a la cíclica alternancia entre democracia y dictadura. Esto caracterizó a países como Argentina, Brasil, Perú y Bolivia. En contraposición, otros fueron democracias muy estables como Chile y Uruguay. México en el siglo XIX sufrió el destino del primer grupo de países.

<sup>3</sup> Samuel Huntington (1968) se refiere a México en varias ocasiones por la capacidad del sistema político de producir orden político y desarrollo, en comparación con los otros países latinoamericanos. Por ejemplo, “el alto grado de institucionalización del sistema político mexicano le permitió encarar con eficacia los problemas de la modernización a mediados del siglo XX” (1968: 284), y más adelante agrega: “pero sea cual fuese su destino posterior, el sistema producido por la revolución dio a México estabilidad política, identificación popular con el gobierno, reforma social y desarrollo económico sin paralelo en la historia anterior de este país, y únicos en América Latina” (1968: 286), y en el mismo tenor se refiere a México en las páginas 359 y 375.

<sup>4</sup> Entiéndase equilibrio como la situación en la cual ningún actor tiene incentivos para modificar su estrategia unilateralmente.

La competencia partidaria a nivel federal se ha incrementado elección tras elección, y desde 1997 el poder se ha ido dispersando tanto a nivel partidario como institucional, proceso que ha alcanzado su máximo apogeo en la elección presidencial de 2000, que dio por resultado el cambio de partido en el Ejecutivo federal y la creación de un gobierno sin mayoría —o dividido como suele denominárselo—, que las elecciones de 2003 y 2006 volvieron a producir. La primera vez que un gobierno no ha contado con mayoría en la cámara baja ha sido en 1997, y ello se ha repetido hasta la actualidad. Desde el año 2000, además, el gobierno no ha contado con mayoría en el Senado.<sup>5</sup> La dispersión del poder ha tomado la forma de un proceso de *democratization by elections* (Schedler, 2002). Así, lo distintivo del cambio político es que ha coincidido con un aumento del número de actores requeridos para tomar decisiones o, como formalmente se los denomina, “actores o jugadores con poder de veto” (AV), tanto partidarios como institucionales (Tsebelis, 2002).<sup>6</sup> Si bien ello ha permitido aumentar y ampliar la base de representación de los que toman las de decisiones (los representantes),<sup>7</sup> y disminuir el decisionismo

<sup>5</sup> Los resultados de las investigaciones empíricas acerca del desempeño de las legislaturas, fundamentalmente de la LVII, LVIII y LIX, han preocupado tanto a los políticos como a los politólogos especializados en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Algunos trabajos han reunido ese estado de ánimo en la comunidad. *Cfr.* Pérez y Martínez (2000), Béjar y Mirón Lince (2003) y Nacif (2001).

<sup>6</sup> Un actor o jugador con poder de veto (*veto player*) es aquel actor colectivo o individual cuyo acuerdo es necesario para modificar el *status quo* (SQ) de la política pública (Tsebelis, 2002: 2). Estos actores pueden ser institucionales o partidarios. Por ejemplo, en un sistema de división de poderes se requiere en algunos asuntos el acuerdo del Ejecutivo y del Legislativo para modificar una política pública o, lo que es lo mismo, para aprobar una iniciativa. De este modo, los actores con poder de veto institucionales son aquellos que crea la Constitución al establecer las reglas para la adopción de una decisión. Estas reglas pueden variar según se trate de la legislación ordinaria o de una reforma constitucional, con lo que pueden también variar los actores con poder de veto creados por la Constitución. En cambio, los actores con poder de veto partidarios son producto de la distribución de los votos y los escaños. Por ejemplo, una legislatura puede estar compuesta por muchos partidos, de los cuales ninguno posee una mayoría de votos o supera el umbral estipulado por la ley para poder adoptar una decisión. De este modo, se necesita que dos o más partidos acuerden para hacer pasar la legislación; en su defecto, la decisión no se puede adoptar.

<sup>7</sup> Es preciso señalar que al ampliarse la base de representación, no se convierte automáticamente el sistema político en un sistema representativo óptimo o plenamente representativo de todos los ciudadanos, pero sí es más representativo. En los sistemas representativos, los que toman las de decisiones obran bajo el supuesto de que son agentes de sus principales (los ciudadanos), en el entendido de que harán lo mejor para

característico del sistema de partido hegemónico, al mismo tiempo se introducen problemas típicos asociados a los procesos paradójicos de elección social.

Si se consideran las condiciones de partida, esto es, el SQ producido por los gobiernos del PRI y las herencias que cada gobierno democrático le dejará al siguiente, existe una mayor presión y expectativa por parte de la ciudadanía para que el gobierno entrante modifique el SQ, ya sea “por México”, “Acción Nacional” o “Por el bien de todos”.<sup>8</sup> Sin embargo, los obstáculos para hacerlo son más elevados y ello implica una reducción de la capacidad de decisión, lo que en definitiva contribuye a percibir al gobierno, por lo menos, como poco eficaz para realizar el cambio.<sup>9</sup>

## EL SISTEMA HEGEMÓNICO

Desde 1929 hasta 1989, todos los gobiernos estatales estuvieron en manos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) o de sus antecesores: el Partido de la Revolución Mexicana y el Partido Nacional Revolucionario. El Senado tuvo una mayoría constitucional del contingente legislativo del PRI hasta 2000, mientras que la Cámara de Diputados contó con mayoría constitucional del PRI hasta 1988, y fue en 1997 cuando se produjo la situación en la que ningún partido logró más de 50% de los escaños legislativos.<sup>10</sup> Los gobiernos locales y el bicameralismo federal, que constitucionalmente determinan la división y dispersión del poder, fueron una extensión del control presidencial y de su partido. Si bien la Constitución había sido pensada formalmente para dividir el poder, el sistema de partido hegemónico erosionó y diluyó la importancia de esas reglas. De este

satisfacer los intereses de éstos. Ahora bien, el dilema surge porque no está claro si para ello pueden hacerlo *a)* siguiendo el juicio de los ciudadanos (mandato) o *b)* siguiendo su propio juicio (*accountability*) (Manin, Przeworski y Stokes, 1999).

<sup>8</sup> Estoy haciendo alusión a las dos alianzas que, además del Partido Acción Nacional, compiten por la presidencia en las elecciones de julio de 2006.

<sup>9</sup> El hecho de que un gobierno sea eficaz no implica que las decisiones que tome sean más eficientes. Por ejemplo, la facilidad de la toma de decisiones puede venir de la mano de una mayor desutilidad de la política pública, si los afectados no participan en el proceso de toma de decisión.

<sup>10</sup> En México se suele denominar mayoría constitucional a la posesión de 66% de los escaños de la cámara baja, es decir las dos terceras partes. Si un partido está en posesión de esa porción de escaños, puede emprender una reforma constitucional sin necesidad de acordar con otros partidos.

modo, el poder del presidente no se debió a los poderes constitucionales del Ejecutivo federal *per se*, sino más bien “a la extraordinaria centralización de la hechura de la decisión dentro del partido” (Weldon, 1997: 255). En otras palabras, durante muchos años existió un AV partidario único que anuló el papel de los AV institucionales.<sup>11</sup> Ello implicaba que el PRI podía cambiar el SQ según los cambios en el contexto internacional o las preferencias del grupo en el poder, dependiendo del grado de cohesión interna del partido. En el caso de México, “gracias al control que el presidente ejerció sobre la composición del Congreso y sobre la conducta de sus miembros, se anuló el principio de división de poderes” (Casar, 2002). De este modo, durante la era del sistema de partido hegemónico existió un AV único que podría modificar el SQ y establecer una nueva política pública según su preferencia: esto es, si el AV modificaba su posición, de izquierda a derecha o de derecha a izquierda, nuevamente podía modificar el SQ según su nueva preferencia. Ésta es la lógica de los poderes “metaconstitucionales” del presidente (Carpizo, 1978).

#### LA DESHEGEMONIZACIÓN PARTIDARIA E INSTITUCIONAL

Con el aumento de la competencia electoral, el sistema de un solo AV sufrió un fuerte golpe en su estructura, que era aparentemente monolítica. Los antecedentes de la apertura política que contribuyó al aumento de AV pueden encontrarse en los años ochenta, con los primeros gobiernos municipales del Partido Acción Nacional (PAN), pero la dinámica se hizo más evidente a partir de la serie de reformas institucionales que comenzaron durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), y las famosas “concertaciones” entre el PRI y el PAN, que dieron lugar al surgimiento de “gobiernos de oposición” del PAN en el ámbito subnacional.<sup>12</sup> Las reformas siguieron su curso, se profundizaron bajo el liderazgo del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y condujeron a una serie de transformaciones en el sistema político mexi-

<sup>11</sup> Según la regla de la absorción (Tsebelis, 2002: 26-30), cuando dos jugadores con poder de veto institucionales son controlados por un mismo partido, la división de poder institucional es irrelevante.

<sup>12</sup> El término “gobierno de oposición” siempre me pareció una contradicción en sí misma, un oximoron. De hecho, al acceder al gobierno, un partido deja de ser oposición. Sin embargo, en México la expresión se ha generalizado de una forma curiosa, incluso en el ámbito académico.

cano que modificaron radicalmente su fisonomía, fundamentalmente en las elecciones de 1997, cuando el Partido de la Revolución Democrática (PRD) triunfó en las elecciones del Distrito Federal.

Al mismo tiempo, una coalición parlamentaria integrada por el PRD, el PAN, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), obtuvo escaños suficientes para dejar al PRI en minoría en la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, aunque dicho partido mantuvo la mayoría en la Cámara de Senadores. En la LVI Legislatura el PRI todavía controlaba la mayoría de la cámara baja y la mayoría constitucional del Senado (PRI > 66%), pero las reformas electorales sucesivas introdujeron techos de representación que impedían la mayoría constitucional a cualquier partido que obtuviera el primer lugar y el mayor número de escaños. De este modo, las siguientes legislaturas no poseyeron esas conformaciones “mayoritarias” que solían ser el sello distintivo del sistema hegemónico. Las reglas electorales jugaron un papel decisivo en la producción de esos resultados. En la medida en que se amplió la proporción de legisladores elegidos por representación proporcional en circunscripciones plurinominales, aumentó el número de partidos que ingresaron a las legislaturas y se redujo la probabilidad de que el partido ganador se llevara la mayoría absoluta de los escaños. Ello permite observar la relevancia que han tenido las reglas de conversión tanto en la calidad representativa del sistema de partidos como en la propensión a disminuir el poder de los ejecutivos. Esta propensión se modifica en cada elección como resultado de cada reforma electoral. Así, la cláusula de gobernabilidad de 1991 le adjudicaba la mayoría al partido ganador que obtuviera una votación por encima de 35% (251 escaños de 500, esto es, 50.2%). La reforma de 1994 reemplazaba al premio supermayoritario por un sistema más proporcional que impedía al partido ganador, cualquiera que fuera su total de votos, obtener más de 60% de la cámara (300 escaños). En 1996 se agregaba, a la ya existente cláusula de tope de 300 escaños de 1994, la cláusula que impedía una sobrerrepresentación superior a 8% para cada partido (para un análisis en profundidad véase Molinar Horcasitas y Weldon, 2001).

En el año 2000 el proceso de apertura se consolidó con el triunfo del PAN en las elecciones para la presidencia de la república y la derrota del PRI en la mayoría legislativa en ambas cámaras. Mientras que en la LVII Legislatura el PRI controlaba 76 escaños del total de los 128 senadores, en la LVIII Legislatura 60 senadores pertenecían al PRI, 46 al PAN, 16 al PRD, cinco al PVEM y un senador sin grupo parlamentario. Para este último



periodo ningún partido poseía el control de la mayoría en la Cámara, siendo ahora el PRI el partido de oposición con el mayor número de senadores. Otro tanto ocurrió en la Cámara de Diputados, donde ningún partido poseía la mayoría de los escaños, siendo el PRI el principal partido de oposición con un total de 210 escaños, seguido por el PAN, ahora partido gobernante, con un total de 207 escaños. En el año 2003 nuevamente ningún partido logró obtener la mayoría de los escaños en ninguna de las dos cámaras.

En 1994, todavía el PRI era el único AV en materia de legislación ordinaria, sin embargo, en lo que refiere a las reformas constitucionales se necesitaba el acuerdo de un jugador más, que debido al tamaño del contingente legislativo podía ser tanto el PAN como el PRD. De este modo, la cámara baja se convertía en un AV colectivo cuyo acuerdo respecto del Ejecutivo (el otro AV) era necesario para producir reformas constitucionales. El Senado, en cambio, seguía siendo un AV institucional pero absorbido por el Ejecutivo, al igual que las legislaturas locales.<sup>13</sup>

En 1997 se agrega otro AV institucional: el Senado. Al perder la mayoría constitucional, el PRI requiere del acuerdo del PRD o del PAN, convirtiendo al Senado en otro AV institucional colectivo. De este modo, para las reformas constitucionales existen tres AV institucionales, de los cuales dos son colectivos (las legislaturas locales todavía siguen siendo absorbidas y no cuentan como AV). Respecto de la legislación ordinaria, los AV institucionales son sólo dos: el Ejecutivo y la cámara baja. La posesión de mayoría por parte del PRI en el Senado lo descarta como AV institucional.

En 2000 nuevamente se incrementa el número de AV. Para la legislación ordinaria, en ambas cámaras es necesario el acuerdo de dos partidos,<sup>14</sup> de modo tal que cada cámara se constituye en un AV colectivo sumado al Ejecutivo, por lo que suman tres los AV institucionales. Para las reformas constitucionales también se produce un aumento en el número de AV. En la cámara baja y en el Senado sólo el PRI y el PAN son AV partidarios. Aunados al Ejecutivo, son tres los AV institucionales. Sin embargo, con la alternancia en el Ejecutivo federal del PRI al PAN, las 17 legislaturas locales en donde el PRI cuenta con mayoría se convierten en

<sup>13</sup> Según la Constitución, el acuerdo de un número de legislaturas locales (16 de 31) es requerido para poder aprobar una reforma constitucional.

<sup>14</sup> Incluso un acuerdo PRI-PVEM es suficiente en el Senado para pasar la legislación ordinaria.



potenciales AV institucionales. Para simplificar, podemos subsumir a las 17 legislaturas en un solo AV partidario, de modo tal que para el año 2000 son cuatro los AV para echar a andar reformas constitucionales.

Para el año 2003 se mantiene el número de AV institucionales pero aumenta en la cámara baja el número de AV partidarios posibles (existen otras posibilidades de coaliciones). En el ámbito local, el PRI sigue reduciendo su control sobre las legislaturas, pero todavía mantiene el número mínimo para convertirse en un poderoso AV a las reformas constitucionales. Del mismo modo, las recientes elecciones del 2 de julio del 2006 han arrojado una distribución del poder que repite las pautas anteriores y las acentúa.<sup>15</sup>

El actual escenario político, como puede notarse, es muy distinto al de hace 15 años. Tanto en el nivel estatal<sup>16</sup> como en la legislatura federal se han abierto procesos de pluralismo partidario e institucional que han erosionado lo que una vez fue el sistema de partido hegemónico. El proceso que acabo de describir indica que cada vez es más improbable que un partido concentre todo el poder; en este sentido cabe decir que México se ha deshegemonizado. Mientras para algunos esto implica una propensión mayor a “compartir” el poder (Lujambio, 2000), también podría significar una mayor “dispersión” del mismo, aumentando así el potencial esfuerzo necesario para construir una voluntad política con capacidad de tomar decisiones.

## LAS REGLAS DEL JUEGO

En todos los sistemas políticos existe uno o varios actores con poder de veto. Los sistemas presidenciales bicamerales son los que institucionalmente cuentan con más. Sin embargo, no todos los actores tienen las mismas facultades o capacidades para hacer valer su acuerdo o su desacuerdo acerca de las alternativas. Algunos sólo pueden aceptar o rechazar, pero otros pueden además proponer alternativas. Del actor que tiene la facultad de presentar a los otros una propuesta alternativa frente al actual

<sup>15</sup> El nuevo presidente electo ha recibido 35% y fracción del voto ciudadano, convirtiéndose en el presidente menos votado de la reciente historia. En otras palabras, 65% de los electores no votaron por el futuro presidente.

<sup>16</sup> En la actualidad el PRD controla los gobiernos de seis estados (incluyendo al Distrito Federal), mientras que los estados en manos del PAN suman nueve. Los restantes 17 estados siguen siendo gobernados por el PRI, ahora convertido en partido de oposición.

SQ, se considera que tiene el poder de controlar la agenda (*Agenda Setter*) (Tsebelis, 2002: 2), o simplemente el poder de agenda. En los sistemas presidenciales, contrariamente a lo que su nombre insinúa, el control de la agenda lo tiene el Congreso, debido que es éste quien ofrece alternativas al presidente, el cual, según los poderes constitucionales, puede aceptar o rechazar (Tsebelis, 2002: 82). Los poderes del presidente y el poder de agenda del Congreso varían según los casos (ver Mainwaring y Shugart, 1997; Colomer y Negretto, 2003; Alemán y Tsebelis, 2004).

Por ejemplo, en Chile el presidente tiene la facultad de presentar alternativas al SQ, y el Congreso (compuesto de dos cámaras) se reserva la facultad de examinarlas, modificarlas y, finalmente, aceptarlas o rechazarlas. Pero para su promulgación, nuevamente el presidente debe dar su acuerdo a aquello que el Congreso le envía finalmente. En la mayoría de los sistemas presidenciales, en cambio, es el Congreso el que propone directamente al presidente una legislación, independientemente de quién haya presentado la alternativa. Dependiendo de los poderes que la Constitución otorgue al presidente, éste puede elegir entre aceptarla o vetarla totalmente (como el presidente de Estados Unidos), vetarla parcialmente (como los presidentes argentino y brasileño), o incluso introducirle modificaciones (como los presidentes uruguayo y ecuatoriano).<sup>17</sup>

En México, el proceso legislativo requiere de la intervención y la concurrencia del acuerdo de la Cámara de Diputados, el Senado y el presidente (artículo 72 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos). Para aprobar un proyecto de legislación ordinaria, las reglas establecen que se requiere de la aprobación del mismo en cada una de las dos cámaras (diputados y senadores), las cuales funcionan indistintamente como cámara de origen y cámara revisora.<sup>18</sup> Si la cámara de origen aprobara la iniciativa al menos con la mayoría de los votos de los presentes,<sup>19</sup> la pro-

<sup>17</sup> A su vez, la Legislatura puede superar el veto parcial y la enmienda presidencial con diferentes reglas de superación del veto, que pueden ser: la mitad de los miembros de cada cámara, las dos terceras partes de los miembros presentes, etcétera. Para una ampliación consúltese Alemán y Tsebelis (2004).

<sup>18</sup> Con excepción "de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados" (artículo 72, inciso h).

<sup>19</sup> El proceso específico es un poco más complicado. A diferencia de cualquier otro país, en México, después de la primera votación donde se decide modificar el SQ, la cámara de origen o la cámara revisora no vuelven a revisar la iniciativa completa. Las propuestas aprobadas en la primera votación se debaten y se reforman artículo por artículo.

puesta de legislación “viaja” a la cámara revisora (*navette system*) la cual puede aprobar la propuesta recibida, hacerle modificaciones o bien rechazarla.

Si la cámara revisora aprobara la propuesta recibida entonces, ésta pasaría al presidente, quien tiene 10 días para rechazarla total o parcialmente y volver a enviarla a la cámara de origen (artículo 72, incisos a y b), de lo contrario la propuesta se considera aprobada. El proceso legislativo se complica cuando la cámara revisora decide utilizar sus otras dos opciones: rechazarla o hacerle modificaciones.

Si la segunda cámara rechaza la propuesta de la cámara de origen, la iniciativa “viaja” nuevamente hacia la cámara de origen, la cual puede insistir en aprobar la versión original por mayoría. Si es así, la iniciativa vuelve a “viajar” a la cámara revisora, la cual puede aceptar la decisión de la cámara de origen o rechazarla. En caso de aceptarla, el proceso continúa con el envío al Ejecutivo, pero en caso de rechazarla el SQ permanecerá inalterado (artículo 72, inciso d).

Si la segunda cámara le hiciera modificaciones parciales o rechaza parcialmente la iniciativa, ésta regresará a la cámara de origen para el tratamiento de tales asuntos parciales. Si aprueba la propuesta enviada por la cámara revisora, entonces se envía al Ejecutivo. Si insiste con su versión original, la iniciativa regresa a la cámara revisora, la cual puede aceptar o rechazar la insistencia. En caso de rechazar la insistencia de la cámara de origen, la iniciativa viaja al presidente para que éste promulgue aquellas partes en las que ambas cámaras están de acuerdo, desechando las modificaciones no acordadas (artículo 72, inciso e).

Una vez que la iniciativa “viaja” por el complejo proceso bicameral, el presidente puede aceptarla (artículo 72, incisos a y b) o bien vetarla total o parcialmente (artículo 72, inciso c). En caso de ejercer su poder de veto, el Congreso puede superarlo si y sólo si consigue los dos tercios del número total de votos de cada una de las cámaras. De no poder superar el veto del presidente, se entiende que la iniciativa no es aprobada total o parcialmente. No obstante, es curioso el silencio de la Cons-

Una vez que se debate y vota cada artículo, aprobado o rechazado, reformado o no, la iniciativa se aprueba (Heller y Weldom, 2003: 94). Ello plantea una situación paradójica: los legisladores votan modificar el SQ sin conocer cuál podrá ser la alternativa que finalmente lo reemplace. El sistema de votación es en este sentido prospectivo, a diferencia de los sistemas retrospectivos en donde una vez debatido cada artículo se vota la alternativa resultante contra el SQ.

titución acerca de qué sucede si el Congreso nunca se reúne para tratar el veto del presidente.

El sistema de sanción de las leyes, como la Constitución lo define, puede analizarse en términos de un juego extensivo con movimientos secuenciales e información completa, con tres jugadores: la cámara de origen, la cámara revisora y el presidente. En el Anexo 1 se presenta la figura que resume el juego de los tres actores con poder de veto. Como se puede apreciar, el proceso legislativo se enfrenta a que de 32 resultados posibles, sólo seis significan la expedición de la iniciativa original (IO), mientras que 12 implican el mantenimiento del *status quo* (SQ). Entre ambos extremos existe una serie de soluciones de compromiso entre los diferentes actores: tres resultados implican que la ley se aprueba con modificaciones hechas por alguna de las cámaras (IM), otros 11 resultados podrían deberse a la aprobación de la ley original, pero sin los artículos que el presidente o alguna cámara rechaza, y algunas modificaciones.<sup>20</sup>

Si analizamos estos resultados estáticamente, podemos apreciar que una iniciativa logra sobrevivir al proceso tal y como fue presentada, con una probabilidad de .1875, mientras que el SQ tiende a mantenerse inmóvil con una probabilidad de .3750. En este sentido, la probabilidad de mantenimiento del SQ es dos veces mayor que la de sanción de una iniciativa, si el presidente no cuenta con mayoría.

Por otro lado, las soluciones de compromiso, cualquiera que sea la forma que adquiera esta modalidad, tienen una probabilidad de ocurrir de .5625. Ahora bien, la composición de las cámaras y, fundamentalmente, el contingente legislativo del partido del presidente alteran las probabilidades de encontrarnos en un escenario u otro. De este modo, el modelo final responde a los estimados de las probabilidades condicionales entre el contingente del partido del presidente y las probabilidades de arribar a los diferentes resultados. Como se puede apreciar, el sistema depende

<sup>20</sup> Estos 11 resultados responden a agregar diversas soluciones del juego. Por ejemplo, aquellas en donde la iniciativa original es vetada parcialmente por el presidente (IO-VP), o aquellas en donde la ley es aprobada pero sin los artículos en los cuales las cámaras no lograron ponerse de acuerdo (I-AD). Otra situación adicional es aquella en donde el presidente veta parcialmente la ley sin los artículos en los cuales las cámaras no lograron ponerse de acuerdo (I-AD-VP) (IM-VP). Esta situación puede derivar en la promulgación de la ley original o en un *collage* de vetos y enmiendas. Para efectos didácticos resumimos todas estas situaciones en una sola. El desarrollo del juego y sus resultados se presentan en el Anexo 1.

en una proporción alta (56.25%) de la cooperación entre los actores institucionales y partidarios. Si consideramos que las diferencias entre éstos son grandes, entonces la cooperación se reduce y la probabilidad del escenario de mantenimiento del SQ aumenta considerablemente.

El proceso de reforma constitucional sigue una lógica similar. Aquí los actores con poder de veto son la Cámara de Diputados, el Senado y los congresos locales, eliminando del proceso de elaboración al presidente. A los requerimientos de aprobación de los dos tercios de cada una de las cámaras del Congreso, se añade la aprobación por mayoría en la mitad más uno de los 31 congresos estatales (16/31).<sup>21</sup>

Algunos otros procesos, no obstante, si bien son más simples no están exentos de complejidad. Por ejemplo, el presupuesto de egresos del año 2005, presentado por el Ejecutivo en diciembre de 2004, ha sido recientemente objeto de polémica acerca de quién tiene la facultad, y con ello el poder, de condicionar la agenda. Para ello la Constitución establece que la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación (artículo 74, fracción IV y artículo 75). En este asunto, la Constitución reduce el funcionamiento del sistema político a un formato unicameral. Pero es sólo en este asunto en que el sistema funciona con dos jugadores institucionales con poder de veto (el presidente y la cámara baja).<sup>22</sup> La disputa se abrió en torno a si en este juego el presidente podía o no utilizar el poder de veto que la Constitución le faculta en el artículo 72, inciso c. La cámara baja sostenía que el presidente no podía vetar el presupuesto dado el extraordinario mecanismo de elaboración del mismo, pero fue la Suprema Corte la que interpretó y falló que el presidente sí tiene la facultad de vetar tal y como lo expresa la Constitución.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Se excluye a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) por no contar con el estatus de congreso estatal y de este modo carecer de los poderes constitucionales respectivos.

<sup>22</sup> Una de mis críticas iniciales ha sido que la mayoría de los trabajos analizan la relación Ejecutivo-Legislativo como si el Congreso fuera unicameral.

<sup>23</sup> Para el caso que estamos tratando, es en estas situaciones en las que el Poder Judicial se activa como un actor con poder de veto institucional, lo que introduce a un nuevo actor en el sistema político. Y ello debido a que esta rama del poder constitucional tiene en ese asunto la facultad de determinar si el presidente o el Congreso tienen o no la facultad que reclaman. No es la primera vez que esto ocurre. Agradezco a uno de los dictaminadores anónimos el señalarme que en 1995 y 1997 el Poder Judicial se activó como actor institucional con poder de veto.

Si está claro el argumento, entonces podemos ir aún más lejos: cuanto más repartido se encuentre el voto de los ciudadanos entre los diferentes partidos, y el sistema electoral produzca resultados proporcionales, mayor será el número de AV partidarios en el Congreso. De ahí la importancia de que los políticos coordinen electoralmente y acuerden posiciones formando alianzas (Cox, 1997). Si los acuerdos programáticos son posibles, entonces será más fácil el trabajo para legislar. En contrapartida, los fallos en la coordinación electoral en los sistemas electorales proporcionales (y en cierta medida en los mixtos), no facilitan la labor legislativa y de este modo contribuyen a multiplicar el número de AV.

Así, en México el sistema de toma de decisión es mucho más complejo que, por ejemplo, en un sistema parlamentario unicameral. En los sistemas representativos, quienes toman las decisiones (gobierno y asamblea) obran bajo el supuesto de que son agentes de sus principales (los ciudadanos).<sup>24</sup> Por tanto, en un sistema presidencial bicameral existen tres agentes de los ciudadanos, mientras que en los sistemas parlamentarios unicamerales existe sólo un agente del electorado (el Parlamento) y un agente del Parlamento (el gobierno) (véase Moreno, Crisp y Shugart, 2003). Por otra parte, la partición de un sistema legislativo en dos cámaras produce un impacto no sólo en el aumento del número de quienes toman las decisiones y con ello en el aumento en la estabilidad del SQ sino, y más fundamentalmente, en el conjunto de alternativas factibles que podrían derrotar al SQ. En otras palabras, no sólo el sistema es potencialmente más estable en la toma de decisiones (*resolutness*) y menos decisivo, sino que incluso el conjunto de políticas públicas alternativas resultante también es diferente.

En la figura 1 se presenta una respuesta a este asunto, comparando un sistema unicameral de toma de decisión por mayoría *versus* un sistema bicameral con la misma regla de toma de decisión. La figura presenta a seis actores ( $D_1$ ,  $D_2$ ,  $D_3$ ,  $S_1$ ,  $S_2$  y  $S_3$ ) ubicados espacialmente según sus preferencias espaciales hipotéticas. En el centro de la figura se ubica la posición del SQ. Supongamos que la posición del SQ representa la posición actual de la política pública que, por ejemplo, podría ser el nivel de capital privado aceptable en las “empresas de energía” (en el eje vertical) y, también como ejemplo, el nivel de impuestos a la riqueza (en el eje

<sup>24</sup> Ahora bien, el dilema surge porque no está claro que para ello pueden hacerlo: a) siguiendo el juicio de los ciudadanos (mandato) o b) siguiendo su propio juicio y posteriormente siendo evaluados (*accountability*) (Manin, Przeworski y Stokes, 1999).

horizontal). De este modo,  $D_1$  prefiere más participación de capital privado en energía y menos impuestos a la riqueza, mientras que  $S_2$  prefiere más impuestos a la riqueza y menos privatización en energía.<sup>25</sup> Las curvas de la figura representan la distancia entre la posición ideal de cada uno de los actores respecto del SQ. Así, un actor preferirá una alternativa cuanto más cerca esté de su posición ideal, y rechazará las alternativas que estén más distantes que el SQ.

Por ejemplo  $D_1$  preferirá, antes que al SQ, cualquier oferta de política pública que esté dentro del círculo que tiene como centro su posición y como perímetro la curva que pasa por el SQ. De este modo, una alternativa será aprobada si la mayoría (4/6) la prefiere antes que al SQ. La zona pintada de rayas (el pétalo que va en dirección hacia abajo e izquierda) es el conjunto en el cual se encuentran las alternativas que serían preferidas, antes que al SQ, por la mayoría conformada por  $S_1$ ,  $S_2$ ,  $S_3$  y  $D_2$ .

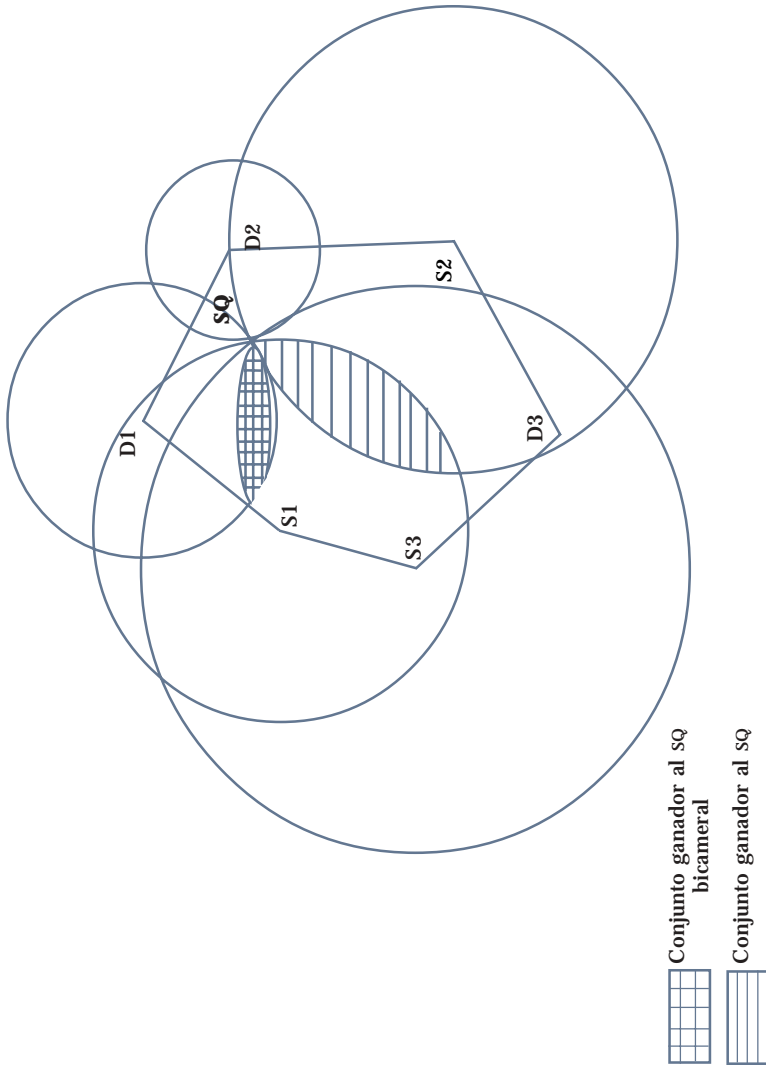
Ahora bien, si los actores son separados en dos cámaras (D y S), entonces las alternativas potencialmente preferidas por la mayoría anterior no serían ya aprobadas. En este caso, ese conjunto sería aceptado por unanimidad por los miembros de S ( $S_1$ ,  $S_2$  y  $S_3$ ), pero al mismo tiempo sería rechazado por la mayoría de D ( $D_1$  y  $D_3$ ). De este modo, el conjunto factible del sistema unicameral es “vetado” en un sistema bicameral, debido a que no obtiene la aprobación de las dos cámaras. En la figura 1 puede apreciarse el resultado en el sistema bicameral, el conjunto pintado con cuadritos (horizontal e izquierdo), el cual es ahora el nuevo conjunto de alternativas que serían preferidas, antes que al SQ, por la mayoría de cada cámara: la mayoría conformada por  $D_1$  y  $D_3$ , en una cámara, y la mayoría integrada por  $S_1$  y  $S_3$ , en la otra. De este modo, no sólo es más chico el conjunto de alternativas que serían preferibles antes que al SQ,<sup>26</sup> sino que además la dirección del mismo es diferente.

<sup>25</sup> En la gráfica se asume que las curvas de indiferencia son circulares (preferencias euclidianas simétricas), esto es, que cada cuestión representada por cada dimensión es igual de prominente y que las preferencias de los actores son separables. Cabe considerar que para alguno de los actores las cuestiones podrían tener diferente prominencia y sus preferencias ser complementarias. Para una ampliación del análisis espacial con diferentes tipos de curvas de indiferencia consúltese Hinich y Munger (1997). Además, cabe considerar que los ejemplos sólo son bidimensionales por razones de claridad gráfica y estética. El proceso puede ser tridimensional, de modo tal que las curvas de indiferencia estarían representadas por esferas. Si seguimos agregando dimensiones, las curvas de indiferencias pasarían a ser hiperesferas (cf. Shepsle y Bonchek, 1997).

<sup>26</sup> El tamaño del conjunto de alternativas que derrotan al SQ (*winset of SQ*) es un proxy de la probabilidad de modificar el SQ. Así, cuanto más pequeño el conjunto más estable el SQ.



**FIGURA 1**  
**SISTEMA UNICAMERAL VERSUS SISTEMA BICAMERAL**



Fuente: Tsebelis y Money (1997) y Tsebelis (2002: 142).

Además de estas dos cámaras hay que incluir al presidente. La Constitución establece en el artículo 72 que el presidente puede aceptar o rechazar (total o parcialmente) esta nueva elección colectiva que las cámaras acaban de realizar. Si sus preferencias coinciden con la nueva decisión, o bien está más cerca del conjunto ganador que del SQ, entonces acepta. Pero si sus preferencias están más cerca del SQ que de la nueva decisión colectiva tomada por las cámaras, entonces vetará. Suponiendo que el presidente se encontrara en alguna posición cercana al cuadrante noreste (arriba y a la izquierda del SQ), utilizaría su poder de veto sobre cualquier decisión que se encontrara en el conjunto ganador bicameral, y con ello regresará la situación al punto de partida (esto es, el SQ).<sup>27</sup> Sin embargo, si los defensores de la nueva iniciativa vetada cuentan en cada cámara con las dos terceras partes de los miembros (por ejemplo, una coalición  $D_1 + D_3$  y  $S_1 + S_3$ ), pueden superar el veto presidencial y modificar el SQ, según lo permite el juego constitucional

Si es aceptable el argumento presentado anteriormente, el lector encontrará rápidamente la diferencia existente entre la situación en la cual existía un partido hegemónico y la situación actual, en la que se requiere el acuerdo de varios jugadores para modificar el SQ. Lo que cabe destacar es que si los partidos tienen preferencias continuas, ninguno de ellos (por ejemplo, ni el PRD ni el PAN) puede pretender como alternativa al SQ su posición ideal y preferida, y están obligados a negociar posiciones intermedias y moderadas en relación con sus posiciones ideales. Pero si los partidos tienen preferencias categóricas, esto es, que la utilidad no aumente con la proximidad de una alternativa sino sólo con la realización del punto ideal, entonces el subconjunto de alternativas ganadoras sobre el SQ tenderá a ser nulo o a estar vacío. En otras palabras, con actores categóricos, la negociación y el intercambio resultan imposibles. Ello no es un problema menor dadas las preferencias de los electorados en relación con las posiciones de los partidos políticos; si éstos consideran que la negociación puede ser vista como una violación del mandato categórico otorgado, entonces tendrán muy pocos incentivos para acordar resultados dentro de los conjuntos factibles; es decir, los electorados pueden contribuir a generar actores con preferencias categóricas.

No obstante, lo que hemos revisado nos indica que existe posibilidad de cambiar el SQ y que no necesariamente con el aumento del número

<sup>27</sup> Así sucedió en 2006 con la iniciativa aprobada por el Congreso que despenalizaba el consumo de estupefacientes.

de AV hay estabilidad en la política pública. Antes bien, ha sucedido durante el sexenio del gobierno de Vicente Fox que la legislación ha aumentado comparativamente respecto de otros periodos (Nacif, 2004).

### CAMBIO Y PERSISTENCIA

Si bien ha habido una alta labor legislativa (Nacif, 2004), uno de los mayores cuestionamientos al “gobierno del cambio” consiste en la sensación de que ha sido incapaz de cambiar o modificar el SQ existente. Básicamente, las columnas periodísticas dan testimonio de la falta de habilidad política para construir acuerdos desde el Ejecutivo que permitan emprender la legislación ordinaria y las “reformas estructurales” que “México requiere”. En casi todos sus discursos, el presidente le pide al Congreso que apruebe o “saque” las propuestas enviadas a las comisiones. En fin, el problema parece ser que los ciudadanos perciben que no ha habido mayor cambio del SQ a pesar del cambio producido en 2000 y de la alta labor legislativa reportada.

Muchos cambios se produjeron durante los años noventa: por ejemplo, la independencia del Banco Central; la independencia del control sobre el proceso electoral con la creación del IFE; la creación de instituciones de control en materia de transparencia y derechos humanos, y toda la legislación en general producida<sup>28</sup> bajo los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, los cuales hicieron factible en cierto modo que en el año 2000 se diera la alternancia en el gobierno. Pero estos cambios sólo han sido o son posibles en las situaciones en las que o bien los jugadores están más cerca relativamente y comparten reglas no muy exigentes para la toma de decisión, o bien el SQ previo está lejos de las posiciones actuales de los AV, de modo tal que todos se benefician al modificarlo.

Sin embargo, existen áreas de política pública en las cuales es difícil el acuerdo debido a las preferencias de los partidos y las reglas con las que interactúan: por ejemplo, la reforma energética, la reforma fiscal y la reforma laboral son cuestiones de agenda pendiente que dada la nueva distribución del poder no son fáciles de modificar.

<sup>28</sup> Agradezco a John Ackerman señalarme el punto. No siempre que hay muchos actores el SQ es inmodificable. Ello es correcto. La explicación viene dada por la posición de los actores y la distancia respecto del SQ.

Las investigaciones empíricas sobre el desempeño legislativo en México han arrojado resultados en línea con el argumento aquí desarrollado (véase Elizondo y Nacif, 2002; Heller y Weldom, 2003; Béjar y Mirón Lince, 2003; Nacif, 2004). La discusión está centrada en el impacto de las reglas y en las preferencias y posiciones de los partidos. Por ejemplo, Casar (2002: 366) señala que los dos partidos con mayor propensión a cooperar, esto es a concertar negociaciones y acuerdos, son el PRI y el PAN, mientras que el PRD la mayoría de las veces ha dado muestras de oposición a cualquier tipo de negociación. Heller y Weldom (2003), en cambio, sostienen que las reglas de votaciones prospectivas en la Cámara de Diputados, que impiden votar la iniciativa final contra el SQ, hacen que la política pública sea errática y subóptima. Sin embargo, si los actores anticipan los resultados erráticos de tales reglas tienen fuertes incentivos para no moverse y de este modo el resultado final sigue siendo el mismo: no se aprueban nuevas alternativas. De este modo, incluso si existen iniciativas que ingresan al pleno, éstas concurren con el mediano de la Legislatura, que al tratarse del PRI, o bien mantiene el SQ o bien permite cambios muy cercanos a esta posición.

En resumen, el cambio es posible y de hecho mucha de la legislación aprobada así lo demuestra. Pero dicho cambio, lejos de ser tan discontinuo como se podría esperar en el marco de la “retórica del cambio”, o tan radical como supondría una alternancia entre partidos de izquierda o de derecha, es en realidad mucho más incremental (North, 1993). Y ello debería ser comunicado con mayor claridad a los electorados esperanzados por cambios distributivos repentinos.

#### COMENTARIO FINAL

Algunas cosas se modificaron con el “cambio”; otras muchas que los ciudadanos pudieron haber esperado del “gobierno del cambio” no fueron posibles. Si bien es cierto que la orientación de la política pública depende de quién sea el próximo presidente, no es menos cierto que cualquiera que gobierne el próximo sexenio y ocupe una posición “excéntrica” (tanto de izquierda como de derecha), se verá limitado por la propia dinámica del juego. Los argumentos expuestos hasta aquí me llevan a una reflexión final, que ameritará otro texto específico.

Considerando la experiencia del último sexenio y los resultados, no sólo electorales, de la elección presidencial de 2006, es más que obvia la

necesidad de hacer algunos cambios a las reglas de elección del presidente y a las reglas de los procesos de toma de decisión. Todo ello implica una reforma constitucional. Hasta aquí hay un consenso básico acerca de la necesidad de modificar el SQ, pero al igual que en otros asuntos, los actores tienen diferentes preferencias acerca de la dirección del cambio. Algunos políticos y académicos han puesto en la agenda la cuestión radical del cambio a un gobierno parlamentario, y otros, más incrementalistas quizás, el mantenimiento del gobierno presidencial pero con modificaciones que van desde la regla de elección del presidente y los legisladores, hasta la revisión de los procesos de decisión, tales como el poder de veto del presidente y las reglas de superación del mismo.

En todas estas propuestas lo que está en juego es la reducción de la incertidumbre en los procesos de elección de la autoridad política, y la agilidad de los procesos de toma de decisión. En mi opinión, cada modificación tiene ventajas y desventajas que deben juzgarse a la luz de la específica relación de los electores con los partidos políticos y de las características del sistema de partidos. Si los electores juzgan negativamente el acuerdo, la negociación y el compromiso entre los partidos, cualquiera de ellos que sea, entonces los partidos no tienen incentivos para acercar posiciones y elegir nuevas políticas públicas que modifiquen el SQ. Y si los partidos no tienen incentivos para negociar, intercambiar y compartir el poder, dadas las preferencias de sus bases electorales, entonces una reforma que haga depender la formación de gobierno del acuerdo entre los partidos, no tendrá los resultados que supuestamente se esperan y desde luego no será viable. Por eso, antes de dar ese paso, habrá que revisar primero opciones incrementales de reforma electoral y de procesos de toma de decisión, para ir acercándose al óptimo funcionamiento político dadas las restricciones actuales.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALEMÁN, Eduardo, y George Tsebelis. "Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America". Ponencia presentada para la Midwest Political Science Association, del 2-6 de abril de 2004.
- ARROW, Kenneth. *Valores sociales y elecciones individuales*. Madrid: Planeta Agostini, 1951.

- BÉJAR ALGAZI, Luisa, y Rosa María Mirón Lince, comps. *El Congreso mexicano después de la alternancia*. México: AMEP, 2003.
- CASAR, María Amparo. "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México". En *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, coordinado por María Amparo Casar e Ignacio Marván, 349-368. México: Taurus, 2002.
- CARPISO, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI Editores, 1978.
- COLOMER, Joseph. *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel, 2000.
- COLOMER, Joseph, y Gabriel Negretto. "Gobernanza con poderes divididos en América Latina". *Política y Gobierno* 10 (1), (2003): 13-61.
- COX, Gary. *Making Votes Count*. Nueva York: Cambridge University Press, 1997.
- ELIZONDO, Carlos, y Benito Nacif, comps. *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- FIORINA, Morris. *Divided Government*. Boston: Allyn and Bacon, 1992.
- HELLER, William, y Jeffrey Weldom. "Reglas de votación y la estabilidad en la Cámara de Diputados". En *El Congreso mexicano después de la alternancia*, coordinado por Luisa Béjar y Rosa María Mirón Lince. México: AMEP, 2003.
- HINICH, Melvin, y Michael Munger. *Analytical Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- HUNTINGTON, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós, 1968.
- LATINOBARÓMETRO. *Informe de prensa 2004*, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).
- LIJPHART, Arend. *Pattern of Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- LUJAMBIO, Alonso. "De la hegemonía a las alternativas: diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México". *Política y Gobierno* 2 (1) (1995): 43-71.
- . *El poder compartido*. México: Océano, 2000.

- MAINWARING, Scott, y Matthew Shugart, comps. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press, 1997.
- MANIN, Bernard; Adam Przeworski; y Susan Stokes. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan, y Jeffrey Weldon. "Reforming Electoral Systems in Mexico". En *Mixed Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, compilado por Matthew Shugart y Martin P. Wattenberg. Oxford: Oxford University Press, Serie Comparative Politics, 2001.
- MORENO, Erika; Brian Crisp; y Matthew Shugart. "The Accountability Deficit in Latin America". En *Democratic Accountability in Latin America*, compilado por Scott Mainwaring y Christopher Welna, 79-131. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- NACIF, Benito. "Dealing with the Difficult Combination: Policy Making under Divided Government in Mexico". Ponencia presentada para el ciclo de conferencias El poder y las reglas, organizado por Andreas Schedler y Diego Reynoso en Flacso, Sede México, 2001.
- . "Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México tras el fin del presidencialismo". *Política y Gobierno* 11 (2004).
- NOHLEN, Dieter, y Mario Fernández, comps. *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1998.
- NORTH, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- O'DONNELL, Guillermo. "¿Democracia delegativa?" En *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, 287-304. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- , y Philip Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4. Buenos Aires: Paidós, 1986.
- PÉREZ, Germán, y Antonia Martínez. *La Cámara de Diputados en México*. México: Flacso, 2000.



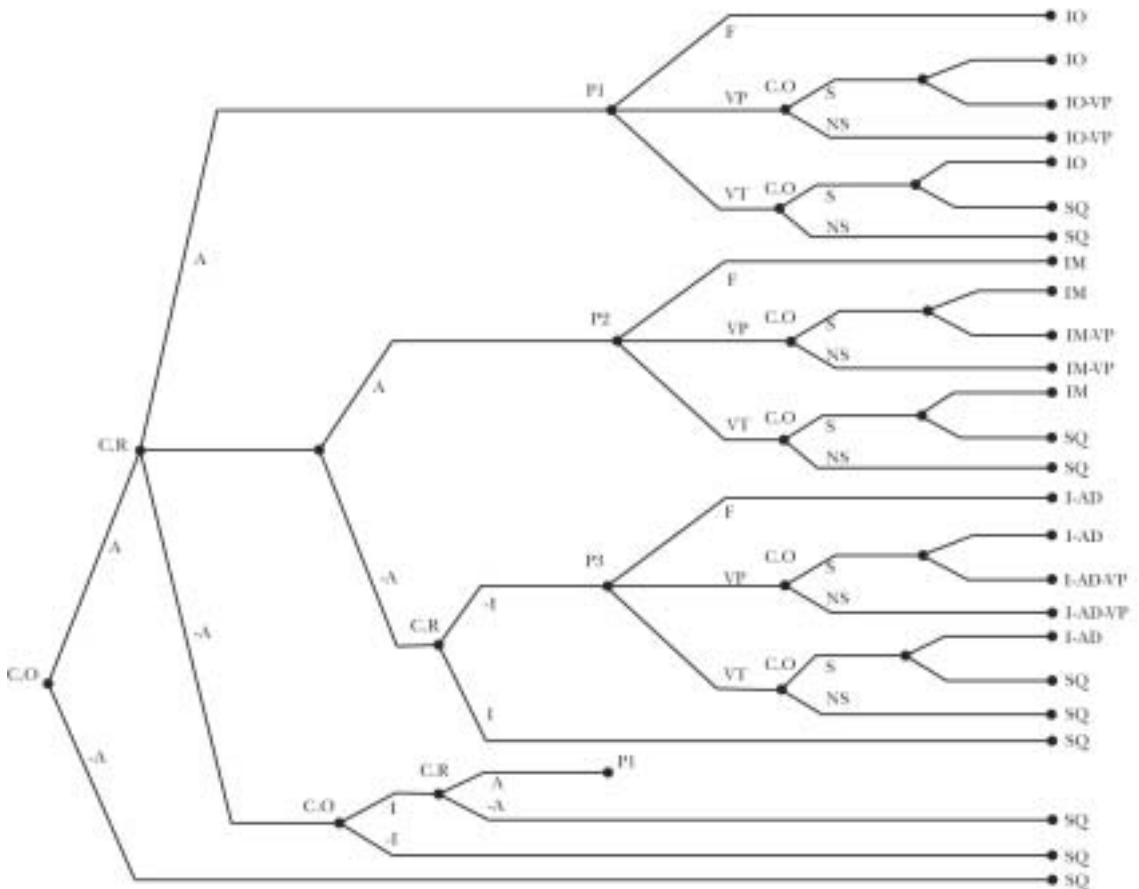
- POWELL, G. Bingham. *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven: Yale University Press, 2000.
- SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- SCHEDLER, Andreas. "The Nested Game of Democratization by Elections". *International Political Science Review* 23 (1) (2002): 3-30.
- SHEPSLE, Kenneth. "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions". En *Political Science: the Science of Politics*, compilado por Herbert Weisberg. Nueva York: Agathon, 1986.
- , y Mark Bonchek. *Analyzing Politics*. Nueva York: Norton and Company, 1997.
- SILVA HERZOG, Jesús. "El fin de la siesta constitucional". En *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, coordinado por María Amparo Casar e Ignacio Marván, 369-387. México: Taurus, 2002.
- SUNDQUIST, James. "El presidente de Estados Unidos y el sistema de partidos". En *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, compilado por Alicia Hernández. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- TSEBELIS, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Russell Sage Foundation, 2002.
- TSEBELIS, George, y Jeannette Money. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- WELDON, Jeffrey. "The Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico". En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, coordinado por Scott Mainwaring y Matthew Shugart, 225-258. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Recibido: 7 de marzo de 2005

Aceptado: 28 de septiembre de 2006

# ANEXO 1

JUGADORES	CONJUNTO DE ACCIONES POSIBLES	
CO=Cámara de origen CR=Cámara revisora P(1,2,3)=Presidente	A=Aprueba -A= No aprueba M= Modifica I=Insiste -I= No insiste	F=Firma VP= Veto parcial VT= Veto total S=Supera veto NS= No supera veto



ANEXO 2

COMPOSICIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES 1994-2009

Partido	Legislatura (1994) LVI						Legislatura (1997) LVII						Legislatura (2000) LVIII						Legislatura (2003) LIX						Legislatura (2006) LX					
	Diputados			Senadores			Diputados			Senadores			Diputados			Senadores			Diputados			Senadores			Diputados			Senadores		
	N	%		N	%		N	%		N	%		N	%		N	%		N	%		N	%		N	%				
PRI	298	59.6	97	75.8	239	47.8	76	59.4	207	41.4	60	46.9	224	44.8	60	46.9	103	20.6	33	25.8										
PAN	118	23.6	23	17.9	121	24.2	33	25.8	212	42.4	46	35.9	151	30.2	46	35.9	206	41.2	52	40.6										
PRD	64	12.8	8	6.3	125	25.0	17	13.3	50	10.0	16	12.5	97	19.4	16	12.5	127	25.4	29	22.7										
PVEM	—	—	—	—	6	1.2	1	0.7	16	3.2	5	3.9	17	3.4	5	3.9	18	3.6	6	4.68										
PT	10	2.0	—	—	7	1.4	1	0.7	7	1.4	—	—	6	1.2	—	—	16	3.2	2	1.5										
Convergencia	—	—	—	—	—	—	—	—	4	0.7	—	—	—	—	—	—	17	3.4	5	3.9										
PANAL	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	9	1.8	1	0.7										
PASC	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4	0.8	—	—										
PSN	—	—	—	—	—	—	—	—	2	0.4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—										
PAS	—	—	—	—	—	—	—	—	2	0.4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—										
SGP	6	1.2	—	—	2	0.4	—	—	—	—	1	.07	—	—	—	—	—	—	—	—										
<b>Total</b>	<b>496</b>	<b>99.2</b>	<b>128</b>	<b>100</b>	<b>500</b>	<b>100</b>	<b>128</b>	<b>100</b>	<b>500</b>	<b>100</b>	<b>128</b>	<b>100</b>	<b>500</b>	<b>100</b>	<b>128</b>	<b>100</b>	<b>500</b>	<b>100</b>	<b>128</b>	<b>100</b>										

Nota: Los senadores de la LVIII Legislatura han sido electos por un periodo de seis años, lo cual implica que la composición del Senado 2000 abarca también el periodo de la LIX Legislatura 2003-2006.

PVEM= Partido Verde Ecologista de México; PT= Partido del Trabajo; Convergencia= Partido Convergencia; PANAL= Partido Nueva Alianza; PASC= Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina; PSN= Partido de la Sociedad Nacionalista; PAS= Partido Alianza Social; SGP= sin grupo parlamentario.  
Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la Dirección General de Apoyo Parlamentario del Honorable Congreso de la Unión (HCU), de la página web del Congreso de la Unión [http://www.cddhcu.gob.mx/] y : zemi communications en Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute, Mexico Elections 2006.