



Relaciones Ejecutivo- Legislativo en el ámbito subnacional de México: el caso del Congreso de la Ciudad de México

Mtro. Mauricio Calcaneco Monts

Noviembre 2017

35

Cuaderno de Investigación

Dirección General de Análisis Legislativo

SENADO DE LA REPÚBLICA INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

Senador Manuel Bartlett Díaz
Presidente

Senador Roberto Armando Albores Gleason
Secretario

Senador Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Secretario

Senador Ángel Benjamín Robles Montoya
Secretario

Secretario Técnico

Onel Ortiz Fragoso

Junta Ejecutiva

Gerardo Esquivel Hernández
Coordinador Ejecutivo de Investigación

Alejandro Navarro Arredondo
Director General de Análisis Legislativo

Juan Carlos Amador Hernández
Director General de Difusión y Publicaciones

Noel Pérez Benítez
Director General de Finanzas

Alejandro Encinas Nájera
Director General de Investigación Estratégica

Índice

Presentación	5
Resumen	6
Introducción	6
I. La literatura politológica sobre gobiernos divididos y producción legislativa	8
II. Las relaciones ejecutivo-legislativo en el ámbito nacional de México desde el surgimiento de los gobiernos divididos	10
III. Los trabajos sobre las relaciones ejecutivo-legislativo en el ámbito subnacional de México	12
IV. La evidencia empírica sobre la ALDF	13
Conclusiones	17
Bibliografía	19



Presentación

El 29 de enero de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Para el 5 de febrero de 2017 fue publicada la Constitución Política de la Ciudad de México conforme a la cual la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) será sustituida por la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, a partir de septiembre de 2018.

Lo anterior modificó tanto la denominación como las atribuciones del órgano legislativo de la ahora Ciudad de México, al que le antecedieron la Asamblea de Representantes (1988-1997) y la, todavía en funciones, ALDF (1997-2018). Sobre esta última versa el Cuaderno de Investigación del Mtro. Mauricio Calcano Monts, en el que analiza si las relaciones Ejecutivo-Legislativo, específicamente en cuanto a producción legislativa, se ven afectadas o impulsadas por la presencia de gobiernos divididos (el Ejecutivo no tiene cincuenta por ciento más uno de los escaños en la Asamblea Legislativa) o por gobiernos unificados (el Ejecutivo y la mayoría en el Congreso pertenecen a un mismo partido o coalición de partidos políticos).

Para tales efectos, Calcano Monts divide su trabajo en cuatro apartados. En el primero hace una revisión de la literatura existente en materia de gobiernos divididos y producción legislativa. En el segundo describe las relaciones Ejecutivo-Legislativo, a nivel federal, a partir de la instauración de los gobiernos divididos en México en el año de 1997. En la tercera parte hace referencia a los trabajos que se han desarrollado sobre relaciones Ejecutivo-Legislativo a nivel subnacional. En el cuarto apartado analiza empíricamente el caso de la ALDF, a partir de una base de datos construida por el autor que contiene, entre otros aspectos, las iniciativas presentadas, aprobadas, así como el tipo de proponente (jefe de gobierno o diputados).

En este tenor, el Mtro. Calcano señala que hasta el momento “ningún estudio ha verificado empíricamente para un mismo congreso subnacional y de manera longitudinal, cuál es el efecto del gobierno dividido *versus* el unificado en materia de producción legislativa” (p. 18), de ahí la importancia del presente *Cuaderno de Investigación*, en el que el autor contribuye a llenar este vacío existente en la investigación parlamentaria.

Mtro. Christian Uziel García Reyes
*Investigador del Instituto Belisario Domínguez,
Senado de la República.*

Mauricio Calcano Monts¹

Resumen

El *Cuaderno de Investigación* describe y explica las relaciones Ejecutivo-Legislativo a partir de la producción legislativa en el Congreso de la ahora Ciudad de México, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Para tal efecto, se analiza empíricamente lo sucedido bajo un gobierno dividido versus otro unificado. La evidencia indica que no existe diferencia en términos de producción legislativa entre ambos tipos de gobiernos. No hay, por tanto, bloqueo ni enfrentamiento entre poderes. No obstante, se trata de un solo caso del ámbito subnacional por lo que la agenda de investigación sigue abierta.

Introducción

Una de las características fundamentales del régimen presidencial es la división tajante del poder o la plena independencia entre las ramas ejecutiva y legislativa (Duverger, 1955). En ese sentido, el estudio de sus interacciones ha sido uno de los grandes temas de la ciencia política. Acorde con la visión más extendida a dicho respecto, tanto la legitimidad dual democrática del ejecutivo y el legislativo como el período fijo de la elección de ambos hacen latente el enfrentamiento y el bloqueo entre poderes (Linz, 1994). Lo que ha sido acotado al aseverarse que en realidad es la presencia del multipartidismo la que dificulta la relación entre poderes y el funcionamiento mismo del régimen presidencial (Mainwaring, 1993). No obstante, la evidencia empírica sobre el tema es bastante limitada (Mainwaring y Shugart, 1997) con la posible única excepción de Estados Unidos (Mayhew, 1991; Kelly, 1993; Howell *et al.*, 2000; Grant y Kelly, 2008).

Este debate adquiere especial relevancia en un caso como el mexicano donde prevalece un régimen presidencial tanto en el nivel nacional como en el subnacional. Si en el ámbito nacional durante buena parte del siglo XX el sometimiento del poder legislativo al ejecutivo (González Casanova, 1965) hizo que se dejara de lado el abordaje científico de dicha relación (Lujambio, 1999), ha ocurrido lo contrario desde 1997 con la aparición de

1 Candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: calcano-monts@comunidad.unam.mx y calcanomonts@yahoo.com

los gobiernos divididos o de situaciones en las que el partido del presidente no tiene mayoría absoluta en por lo menos una de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Son dos los principales aspectos en los que los diferentes estudios han puesto atención: 1) los efectos de los gobiernos divididos en la denominada producción legislativa o lo que es lo mismo en la presentación y aprobación de proyectos legislativos puestos a consideración de las cámaras federales (Nava Polina *et al*, 2000; Nacif, 2004, 2006 y 2010; Espinoza y Miguel, 2007; Béjar, 2012, 2013 y 2014; Casar y Marvan, 2014); y 2) la conformación de las coaliciones ganadoras al interior de las mismas cámaras (Casar, 1999, 2000, 2002 y 2008). Sin que se hayan encontrado visos de enfrentamiento y/o bloqueo legislativo entre los poderes ejecutivo y legislativo de México.

Por lo que respecta al abordaje de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en los 32 gobiernos subnacionales de México, su estudio es incipiente pese a las ventajas metodológicas que para la ciencia política comparada esto significa². Si bien una vertiente de investigación sobre los congresos subnacionales de México ha abordado el tema de las relaciones ejecutivo-legislativo con base en los gobiernos divididos, lo cierto es que se han concentrado en contabilizar el número de experiencias de este tipo de gobiernos y su clasificación (Lujambio, 2002; Faustino y Hernández, 2013; Sánchez Martínez, 2014), y en los pocos casos en que han analizado la producción legislativa se han limitado, en su gran mayoría, a un solo gobierno y/o a una sola legislatura (Aziz, 2002; Mirón, 2003; López Guzmán, 2003; López Lara, 2007; Sánchez Romero, 2014).

Se trata de 32 gobiernos subnacionales de México que reproducen formalmente el régimen presidencial y de separación de poderes, combinado con una tendencia cada vez mayor hacia la fragmentación y el multipartidismo y que, consecuentemente, ofrecen una situación inmejorable para describir y explicar empírica y comparativamente las relaciones ejecutivo-legislativo con base en la información sobre la producción legislativa, esto es, si dichas relaciones se caracterizan o no por el enfrentamiento y el bloqueo legislativo.

2 En términos generales se señalan tres ventajas metodológicas de los estudios subnacionales: 1) diseño de investigación al ser una estrategia efectiva para incrementar el número de observaciones; 2) medición al fortalecer la capacidad de realizar comparaciones controladas; y 3) construcción teórica al ayudar a explicar la dinámica de las interconexiones entre los niveles y regiones de los sistemas políticos. En contrapartida, se afirma que los estudios subnacionales enfrentan dos tipos de limitaciones: la problemática para hacer generalizaciones con base en estudios de caso de un solo país, y la interdependencia existente entre las unidades subnacionales de un mismo país que dificultan la obtención de observaciones independientes (véase a este respecto a Snyder, 2001).

En este trabajo se presentan los avances correspondientes al congreso de la Ciudad de México, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). El caso es importante porque es el Congreso de la capital del país y centro cultural, económico y político de la federación mexicana. Además, se está en presencia de una situación en la que la hegemonía del principal partido de izquierda, el PRD, se pone a prueba por el surgimiento de una nueva fuerza política del mismo espectro ideológico, el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA).

En particular se analizan las relaciones Ejecutivo-Legislativo desde la óptica del posible impacto que ha tenido el gobierno dividido *versus* el unificado en la producción legislativa de la ALDF. Para tales efectos se compara lo sucedido en el primer año del gobierno dividido de la VII Legislatura (2015-2018), con idéntico periodo del gobierno unificado correspondiente a la V Legislatura de la misma ALDF (2009-2012). Así se verifica empíricamente si la producción legislativa y entonces las relaciones ejecutivo-legislativo se vieron afectadas o no por la presencia de gobiernos divididos *versus* unificados.

La respuesta a la interrogante se sustenta en una base de datos de elaboración propia, construida a partir de la revisión de las versiones estenográficas, diarios de los debates y gacetas parlamentarias del Pleno de la ALDF que contiene la información de la totalidad de iniciativas de ley presentadas en las distintas legislaturas de dicho órgano legislativo. La evidencia empírica demuestra que la producción legislativa en la ALDF, las relaciones ejecutivo-legislativo, no tiene mayor diferencia en los gobiernos divididos con respecto a los unificados.

El documento se divide en cuatro apartados correspondientes a: I) la exposición de la literatura politológica sobre producción legislativa y gobiernos divididos; II) los trabajos sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo bajo gobiernos divididos en el ámbito nacional de México; III) los estudios que para el ámbito subnacional de México se han efectuado sobre el mismo tema; y IV) la presentación de la evidencia empírica sobre la ALDF.

I. La literatura politológica sobre gobiernos divididos y producción legislativa

La literatura politológica norteamericana sobre el impacto de los gobiernos divididos y unificados en la producción legislativa, oscila entre quienes por un lado afirman que no existe diferencia alguna y, por tanto, que la

aprobación legislativa no varía acorde con el tipo de gobierno; y quienes, por el otro lado, sostienen que la presencia de gobiernos divididos afecta negativamente y, en esa medida, reduce el número de productos legislativos que reciben el visto bueno de los congresos. Se trata de perspectivas que conciben al control partidista del gobierno como la variable explicativa medular de la producción legislativa; las que son complementadas con otras aproximaciones que, de manera tangencial, subrayan los efectos negativos que tiene la dispersión partidista en el proceso de aprobación legislativa.

Mayhew (1991) es el principal representante de la vertiente de la ciencia política norteamericana que rechaza efecto alguno de los gobiernos divididos en la producción legislativa. Para lo que parte de constatar el hecho de que desde la Segunda Guerra Mundial ha habido un control partidista dividido del gobierno federal estadounidense (entendido éste de manera amplia, de las tres instituciones electivas de dicho país: la Presidencia, la Cámara de Representantes y el Senado), por lo que se plantea la interrogante consistente en si existen diferencias entre el gobierno unificado y el gobierno dividido, en relación con la aprobación del número de leyes de importancia.

A dicho respecto, los distintos autores que hasta ese entonces habían abordado el tema del funcionamiento del gobierno unificado versus el gobierno dividido coincidían en señalar que con éste último se presentaba una reducción de las leyes de importancia aprobadas a la vez que se revigorizaba la función de vigilancia del congreso. Mayhew (1991, pp. 3-4) confronta esta visión y asevera que:

Es errónea, o al menos mayormente o probablemente incorrecta... el control unificado como opuesto al dividido no hace diferencia importante en los tiempos recientes en la incidencia de tipos particulares de actividades... la promulgación de un tipo estándar de legislación de importancia... que se han materializado a un ritmo largamente no relacionado con las condiciones del control partidario...

Esto significa que la producción de leyes de importancia por el congreso norteamericano está desvinculada de la presencia de un gobierno dividido o unificado.

Posteriormente, toda una serie de investigaciones han explorado las conclusiones obtenidas por Mayhew, bien para corroborarlas o contradecirlas. En este último supuesto despunta el trabajo de Kelly (1993), quien haciendo uso de los mismos datos y modelo demuestra que el gobierno dividido sí tiene efectos en la aprobación de leyes de importancia o de políticas innovadoras,

como él las denomina. Por ello Kelly (1993, pág. 480) concluye “*hay 30 por ciento menos políticas innovadoras que pasan en cada Congreso bajo gobierno dividido que bajo gobierno unificado; la diferencia no es trivial*”.

Otros autores como Mainwaring (1993) al abordar la relación entre democracia y sistema de gobierno presidencial, han resaltado los efectos del multipartidismo en términos de bloqueo legislativo e inmovilismo. Lo que se atenúa bien mediante una mayoría legislativa del partido del presidente, con la conformación de una coalición estable o inclusive por coaliciones cambiantes acordes con el tema de que se trate. Lo que explica, según Mainwaring, los hallazgos de Mayhew sobre la nula incidencia de los gobiernos divididos en la producción legislativa del congreso norteamericano, pues al tratarse de un sistema bipartidista el presidente tiene garantizado un numeroso contingente legislativo de su partido y, en consecuencia, se reduce la tendencia al bloqueo y a la parálisis legislativa propias de los gobiernos presidenciales con multipartidismo.

II. Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el ámbito nacional de México desde el surgimiento de los gobiernos divididos

Para México, fue precisamente la llegada de los gobiernos divididos al ámbito federal en 1997 lo que detonó el resurgimiento de los estudios de corte politológico sobre el congreso (Lujambio, 1999), una de cuyas vertientes se ocupó de los efectos de este tipo de gobiernos en el proceso de creación normativa en las cámaras federales, más precisamente en la Cámara de Diputados. A grandes rasgos, se habla del tránsito de una situación en la que un solo factor, el presidente, daba razón de la producción legislativa, tanto en términos de presentación como de aprobación de iniciativas de ley; a una nueva dinámica en la que se observa:

1. Un crecimiento exponencial del número de iniciativas presentadas, siendo los legisladores quienes formulan el mayor número de proyectos;
2. Incremento en números absolutos y disminución en términos relativos de las iniciativas aprobadas, es decir, se aprueba un mayor número de iniciativas, pero es baja la proporción de éstas con relación al enorme cúmulo de las que son presentadas;
3. El ejecutivo redujo la cantidad de iniciativas que presenta y también disminuyó el número de las mismas que le son aprobadas, aunque con porcentajes superiores al 50 por ciento por lo que no se puede hablar de parálisis legislativa;

4. El fortalecimiento del papel desempeñado por las comisiones legislativas y los partidos políticos; y
5. Una fuerte tendencia al consenso y a la conformación de coaliciones sustentadas en los temas.

Nava, Weldon y Yáñez (2000), por ejemplo, realizan el análisis comparativo de las legislaturas comprendidas en el periodo 1 de septiembre de 1988 al 31 de diciembre de 1998, con el fin de comprender las consecuencias del cambio en la integración de la Cámara de Diputados sobre la producción legislativa. Acorde con ello, el pluralismo en la Cámara de Diputados tuvo impacto en rubros como el volumen de iniciativas presentadas por el ejecutivo, la proporción de proyectos del ejecutivo que son aprobados, y en los indicadores de eficacia y éxito legislativo.

Nacif (2004, 2006 y 2010) explora la evidencia empírica sobre la producción de leyes en las cámaras federales, diputados y senadores, en el lapso 1991 a 2003 que abarca las dos legislaturas previas (la LV y LVI) y las dos posteriores al surgimiento de los gobiernos divididos (LVII y LVIII). Con lo que se pretende atisbar los cambios ocurridos en el proceso de producción legislativa y, por consiguiente, de la relación ejecutivo - legislativo con motivo del arribo de dicho tipo de gobiernos al país. Al respecto, se observa un comportamiento diametralmente distinto antes y después de 1997, que condujo a que el presidente dejara de ser el legislador en jefe, sin que exista, ni de lejos, una parálisis legislativa; al contrario, hay un mayor número de iniciativas de ley aprobadas en ambas cámaras, lo que fue impulsado de manera destacada por los partidos de oposición. Nacif concluye, por tanto, que el proceso legislativo se encuentra ahora en manos del congreso, y no del ejecutivo, donde la oposición desempeña un papel importante al igual que las comisiones legislativas.

Casar (2000 y 2008) revisa la labor legislativa en la Cámara de Diputados en el periodo 1997-2006, que corresponde a las primeras tres legislaturas con gobierno dividido (la LVII, LVIII y LIX). El objetivo es determinar el impacto de este tipo de gobiernos en el trabajo legislativo en general, en los grupos parlamentarios y en los legisladores en lo individual. Con relación a la presentación de iniciativas de ley, se corrobora el incremento exponencial en su número, principalmente a causa del creciente activismo de los legisladores; para la tasa de aprobación de las iniciativas, se visualiza una tendencia a la baja que se vincula más con el enorme aumento de las iniciativas presentadas que con la cantidad de iniciativas aprobadas, de hecho, éstas también se incrementan. Por lo que respecta a las coaliciones, se

demuestra que la más frecuente es la que integra a todos los partidos con representación en la Cámara de Diputados.

Espinoza y Miguel (2007) abordan el proceso de producción legislativa en los gobiernos divididos desde el punto de vista cualitativo, esto es, inquieran el nivel de importancia de las iniciativas de ley del poder ejecutivo que fueron aprobadas en las LVII, LVIII y LIX legislaturas de la Cámara de Diputados. A lo que responden en los términos siguientes *“en las tres legislaturas... la mayor parte de iniciativas aprobadas al Presidente... resultaron de baja y mediana importancia... la mayoría de iniciativas de alta importancia... quedaron... pendientes... o rechazadas por el Congreso”* (Espinoza y Miguel, 2007, pág. 211).

Más recientemente, Casar y Marván (2014) han puesto atención en el proceso de reforma constitucional durante los gobiernos divididos en el lapso 1997-2012. Su propósito es poner a prueba la opinión bastante generalizada sobre la supuesta parálisis legislativa o la poca importancia de las reformas aprobadas en los gobiernos divididos. De acuerdo con la información recabada por los autores, no tienen sustento empírico tales planteamientos pues existe una clara tendencia al alza del reformismo constitucional en especial en los gobiernos sin mayoría. Así, se reporta que de 1982 a 1997 hubo 39 decretos de reforma constitucional aprobados, mientras que de 1997 a 2012 se contabilizan 69 que en su mayoría han tenido el visto bueno de amplias coaliciones partidistas.

III. Los trabajos sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el ámbito subnacional de México

Por lo que respecta al ámbito subnacional de México, una veta importante de análisis ha sido la referente a los gobiernos divididos y sus implicaciones para las relaciones ejecutivo-legislativo. En tal sentido, se detectan dos vertientes de estudio: 1) los que hacen hincapié en la mayor incidencia de los gobiernos y sus consecuencias; y 2) los que abordan la relación entre gobiernos divididos y producción legislativa.

Respecto al primer tipo de trabajos sobre gobiernos divididos, Lujambio (2002) exploró la presencia incremental de estos gobiernos en las entidades federativas del país, lo que, a su decir, fue resultado de la mayor competencia electoral y sin que su presencia haya significado crisis institucional alguna, ni mucho menos parálisis en las relaciones entre poderes. De esta forma se plantea una tipología de este tipo de gobiernos con base

en el número de legisladores con que cuenta el gobernador en turno y los partidos representados en la arena legislativa, lo que determina las posibles coaliciones a conformar.

En el mismo sentido, Faustino y Hernández (2013) revisaron la experiencia de los gobiernos divididos en las entidades federativas en el período 2000-2012, corroborando la tendencia a un mayor número de gobiernos de este tipo con el transcurso del tiempo (5 en el periodo presidencial de Salinas, 19 en el de Zedillo, 38 con Fox y 33 con Calderón). A la vez que constataron la propensión de los gobiernos divididos a generar acuerdos y cooperación entre poderes, antes que una supuesta parálisis y crisis de gobernabilidad.

Sánchez (2014) se adentró en las oscilaciones del número de gobiernos divididos en las entidades federativas entre 1998 y 2014, reportando: 11 casos en 1998, 13 en 2000, 13 en 2005, 15 en 2010 y 14 en 2014.

Como parte del segundo tipo de estudios sobre los gobiernos divididos, Mirón Lince (2003) abordó las incidencias de la vida interna de los partidos y sus grupos parlamentarios en el primer año de la que fue la II Legislatura de la ALDF (2000-2003). En su análisis, subraya las dificultades para el acuerdo entre partidos, que condujeron a una situación en la que sólo 9 iniciativas fueron aprobadas y más de 100 quedaron pendientes.

López Lara (2007) trató de manera directa la relación entre producción legislativa y gobierno dividido. Para ello que pasó revista a los indicadores de desempeño legislativo de tres congresos subnacionales: la II Legislatura de la ALDF (2000-2003); la XLVIII Legislatura de Morelos (2000-2003); y la LV Legislatura del Estado de México (2003-2006). López concluye que: no existió parálisis o estancamiento alguno; los gobernadores mostraron tasas elevadas de éxito legislativo; fue baja la calidad de los productos legislativos aprobados; y hubo una fuerte tendencia hacia la construcción de coaliciones de todos los partidos.

IV. La evidencia empírica sobre la ALDF

Este apartado presenta la evidencia empírica sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la ALDF. En otros términos, se muestra la información sobre la producción legislativa de la ALDF durante un gobierno unificado, la V Legislatura (2009-2012), en comparación con un gobierno dividido, la VII Legislatura (2015-2018), a fin de determinar si las relaciones Ejecutivo-Legislativo, entendidas en términos de la producción legislativa en la ALDF, se ven o no afectadas por la presencia de gobiernos divididos versus unificados.

La investigación se sustenta en una base de datos de elaboración propia que contiene la información del conjunto de las iniciativas de ley presentadas en el transcurso de las IV, V, VI y VII Legislaturas de la ALDF, desde el 14 de septiembre de 2006 hasta el 13 de septiembre de 2016. Lo que se obtuvo a partir de la revisión de las versiones estenográficas, diarios de los debates y gacetas parlamentarias del Pleno de la ALDF, así como mediante el escrutinio directo de las iniciativas de ley presentadas ante la Comisión de Gobierno³.

La elección de las V y VII Legislaturas se sustentó en el hecho de que ambas corresponden, respectivamente, a la segunda parte de los períodos de gobierno de las Jefaturas de Marcelo Ebrard y Miguel Ángel Mancera. De tales legislaturas se analiza únicamente su primer año de ejercicio, del 14 de septiembre de 2009 al 13 de septiembre de 2010 para la V Legislatura y del 14 de septiembre de 2015 al 13 de septiembre de 2016, pues si bien en el caso de la V Legislatura se cuenta con la información correspondiente a la totalidad de su ejercicio, 2009 a 2012, para la VII Legislatura no ocurre lo mismo debido a que está actualmente en funciones y las mismas concluyen hasta 2018. De manera que se tienen unidades de análisis, las V y VII Legislaturas de la ALDF, que: corresponden a un mismo congreso subnacional; coinciden con la segunda parte del período de ejercicio de los Jefes de Gobierno; son iguales en términos de que se abarca sólo su primer año de ejercicio; y se diferencian únicamente porque en la primera hay gobierno unificado y en la segunda dividido.

La Tabla de Contingencia 1. aborda la relación entre el estatus de las iniciativas de ley (aprobadas/no aprobadas) y el tipo de gobierno (unificado/dividido) para el primer año de actividades de las V y VII Legislaturas de la ALDF. Como se observa el número total de iniciativas presentadas en la legislatura con gobierno unificado versus dividido es prácticamente igual, 297 y 295. Las iniciativas aprobadas también son muy similares, 56 y 59. Las no aprobadas se comportan de manera muy similar. Lo que podría implicar que el tipo de gobierno no tiene impacto en la producción legislativa de la ALDF y, entonces, en las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

3 De conformidad con la fracción XIII del artículo 44 de la Ley Orgánica de la ALDF, corresponde a la Comisión de Gobierno “recibir, durante los recesos [del Pleno], las iniciativas de ley dirigidas a la Asamblea y turnarlas a las comisiones correspondientes, a fin de que se discutan y aprueben, en su caso, en el inmediato periodo de sesiones”. Cabe destacar que esta información no se encuentra disponible en línea, por lo que se obtuvo mediante una solicitud de información pública.

**Tabla de Contingencia 1. ALDF primer año V y VII Legislaturas
Iniciativas/No aprobadas por tipo de Gobierno**

Estatus Iniciativas	Gobierno		Total
	Unificado	Divertido	
Aprobadas	56	59	115
No aprobadas	241	236	477
Total	297	295	592

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión del diario de los debates, versiones estenográficas y gacetas parlamentarias de la ALDF.

Para comprobar lo anterior se hace uso de la prueba ji o chi cuadrada de independencia, que precisamente mide si dos variables están o no relacionadas o asociadas. Donde la hipótesis nula postula que las variables son independientes o no están asociadas, y la hipótesis alternativa señala que si están relacionadas y hay dependencia. Lo que se busca, por tanto, es rechazar la hipótesis nula, lo que acontece cuando el valor de la ji o chi cuadrada es “grande” y el valor del significado asintótico bilateral o nivel de significación es menor a 0.05 (Agresti y Finlay, 1997).

El siguiente cuadro contiene los resultados de la prueba ji o chi cuadrada de independencia para las variables estatus de las iniciativas de ley y tipo de gobierno, con un valor de apenas 0.124 y una significación asintótica de 0.725. Lo que significa que es de aceptarse la hipótesis nula de independencia entre dichas variables o, lo que es lo mismo, que no hay asociación o no existe relación entre la aprobación/no aprobación de iniciativas de ley y el que hubiese un tipo de gobierno dividido o unificado en la ALDF. La prueba ji o chi cuadrada confirma que la producción legislativa en la ALDF es independiente o no se ve afectada por la presencia de gobiernos divididos o unificados.

Pruebas de chi-cuadro			
	Valor	gl	Sig. asintótica (2 caras)
Chi-cuadro de Pearson	.124 ^a	1	.725
Razón de verosimilitud	.124	1	.725
N de casos válidos	592		

a. 0 casillas (0.0%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es 57.31

Un segundo aspecto a explorar es el caso particular del Jefe de Gobierno y los diputados con relación a su producción legislativa en gobiernos divididos y unificados en la ALDF. La Tabla de Contingencia 2. explora la relación entre el estatus de las iniciativas de ley (aprobadas/no aprobadas) y el tipo de proponente (diputados/Jefe de Gobierno) para el primer año de actividades de las V y VII Legislaturas de la ALDF.

**Tabla de Contingencia 2. ALDF primer año V y VII Legislaturas
Iniciativas aprobadas/no aprobadas por tipo de proponente**

No. de legislatura			Proponente		Total
			Diputados	Jefe de Gobierno	
V	Aprobada	Frecuencia	46	10	56
		%	82%	18%	100%
		% de presentadas por DIP-JG	16%	83%	19%
	No aprobada	Frecuencia	239	2	241
		%	99%	1%	100%
		% de presentadas por DIP-JG	84%	17%	81%
VII	Aprobada	Frecuencia	52	7	59
		%	88%	12%	100%
		% de presentadas por DIP-JG	18%	70%	20%
	No aprobada	Frecuencia	233	3	236
		%	99%	1%	100%
		% de presentadas por DIP-JG	82%	30%	80%

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión del diario de los debates, versiones estenográficas y gacetas parlamentarias de la ALDF.

Conforme a la idea bastante generalizada que ve en los gobernadores al elemento central del poder público en las entidades federativas, cabría esperar que el grueso de las iniciativas aprobadas tuviese su origen en el Jefe de Gobierno. Lo que se vería trastocado con la llegada del gobierno dividido en la VII Legislatura de la ALDF. La información con la que se cuenta nos dice que:

1. Al Jefe de Gobierno se le aprobaron el 83 y 70% de las iniciativas que presentó en las V y VII Legislaturas respectivamente. Se trata de porcentajes bastante altos, que indican que no existe un bloqueo legislativo hacia los planteamientos del Jefe de Gobierno en el gobierno dividido ni mucho menos en el unificado.
2. El Jefe de Gobierno no es, ni de lejos, el gran legislador de la Ciudad de México, pues sus iniciativas apenas y representan el 18% del total de iniciativas aprobadas en la V Legislatura y el 12% en la VII Legislatura. Apenas 1.8 y 1.2 de cada 10 iniciativas aprobadas por la ALDF en las V y VII Legislaturas tuvieron su origen en el Jefe de Gobierno.
3. Para los legisladores los porcentajes de aprobación son muy similares para las legislaturas en análisis: 16% en la V Legislatura y 18% en la VII. No hay mayor diferencia en este aspecto entre el gobierno unificado y el dividido.
4. El grueso de las iniciativas presentadas por los legisladores no son aprobadas por la ALDF. De hecho, los porcentajes de no aprobación ascienden a 84% en la V Legislatura y a 82% en la VII Legislatura. Pese a lo anterior, los legisladores contribuyen con la mayor parte de las iniciativas aprobadas por la ALDF: 82% en la V Legislatura y 88% en la VII Legislatura.

En suma, las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México, desde el punto de vista de la producción legislativa en la ALDF, no se vieron afectadas por la presencia de gobierno dividido versus el unificado. No hubo enfrentamiento ni bloqueo entre poderes.

Conclusiones

Una de las vertientes desde las que se han analizado las relaciones ejecutivo-legislativo es la que pone el acento en la producción legislativa en los congresos y los efectos que sobre ésta tienen los gobiernos divididos versus los unificados.

La literatura sobre la materia discurre entre quienes niegan o afirman la existencia de cierto impacto negativo de los gobiernos divididos en la producción legislativa o, lo que es lo mismo, que ésta se ve reducida por la presencia de aquéllos. Para el ámbito nacional de México, esa ha sido una

veta importante de estudio desde 1997 con el surgimiento de los gobiernos divididos, sin que se haya atisbos de bloqueo o parálisis legislativa alguna. En el ámbito subnacional se ha llamado la atención con relación a la importante y creciente presencia de los gobiernos divididos y a aspectos relacionados con la denominada producción legislativa en éstos. Sin embargo, ningún estudio hasta ahora ha verificado empíricamente para un mismo congreso subnacional y de manera longitudinal, cuál es el efecto del gobierno dividido versus el unificado en materia de producción legislativa.

El presente trabajo contrastó la producción legislativa en un gobierno unificado y uno dividido en la ALDF. La evidencia empírica presentada demuestra que no hay impacto alguno de los gobiernos divididos en relación con los unificados en materia de aprobación de iniciativas de ley en las V y VII Legislaturas de la ALDF. Así lo confirmó el resultado de la prueba ji o chi cuadrada de independencia entre las variables dicotómicas estatus de las iniciativas de ley (aprobadas/no aprobadas) y tipo de gobierno (unificado/dividido).

De igual modo se encontró que si bien el Jefe de Gobierno observa tasas de aprobación de más de 70% para los proyectos de ley que pone a consideración de la ALDF tanto en gobiernos divididos como en los unificados, por lo que no hay parálisis legislativa alguna; lo cierto es que su contribución al total de la aprobado por la ALDF es mínima pues apenas y representa un poco más del 10%. El Jefe de Gobierno no es el gran legislador de la Ciudad de México.

Los resultados obtenidos pareciesen confirmar lo dicho por Mayhew en el sentido de que no existe diferencia entre los gobiernos divididos y los unificados en relación con la producción legislativa. Esto pese a que se trata de un régimen de tipo presidencial con multipartidismo. Sin embargo, no pueden ser considerados, ni de lejos, como concluyentes respecto al tema del impacto de los gobiernos divididos en la producción legislativa. Para ello habría que efectuar un análisis de más largo plazo y que abarque a un mayor número de casos de estudio o de congresos subnacionales. A la vez que habría que incluir la diferencia entre leyes de importancia y sin ella, así como el uso de herramientas estadísticas inferenciales más sofisticadas. La agenda de investigación y el debate sobre el impacto de los gobiernos divididos en la producción legislativa sigue abierto, este es apenas un pequeño aporte al estudio de las dinámicas propias de los congresos subnacionales de México.

Bibliografía

Agresti, Alan, and Barbara Finlay (1997), *Statistical Methods for the Social Sciences*, New Jersey, Prentice Hall.

Béjar Algazi, Luisa (2012), “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, *Revista Mexicana de Sociología*, Número 4, pp. 619-647.

Béjar Algazi, Luisa (2013), “Cuando la descentralización en los partidos llega a los recintos parlamentarios ¿Quién legisla en México?”, en Luisa Béjar Algazi (coordinadora) (2013), *¿Quién, cómo y qué se legisla en México?*, México, UNAM, pp. 17-41.

Béjar Algazi, Luisa (2014), “Cuando el ejecutivo es débil ¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, *Política y Gobierno*, Vol. XXI, Número 2, pp. 327-349.

Calcaneo Monts, Mauricio Augusto (2013), *Legislando en México: un estudio de caso sobre la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, ITAM, tesis de maestría en Derecho Administrativo y de la Regulación.

Casar, María Amparo (1999), “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”, *Política y Gobierno*, Vol. VI, Número 1, pp. 83-128.

Casar, María Amparo (2000), “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, *Política y Gobierno*, Vol. VII, Número 1, pp. 183-202.

Casar, María Amparo (2002), “Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)”, in Scott Morgenstern and Benito Nacif (editors), *Legislative Politics in Latin America*, New York, Cambridge University Press, pp. 114-144.

Casar, María Amparo (2008), “Los Gobiernos Sin Mayoría en México: 1997-2006”, *Política y Gobierno*, Vol. XV, Número 2, pp. 221-270.

Casar, María Amparo, Ignacio Marván y Khemvirg Puente (2010), “La Rendición de Cuentas y el Poder Legislativo”, documento de trabajo número 241, México, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Casar María Amparo (2011), “Representation and Decision Making in the Mexican Congress”, documento de trabajo número 258, México, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Casar, María Amparo e Ignacio Marván (2014), “Prefacio” y “Pluralismo y Reformas Constitucionales en México: 1997-2012”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coordinadores), *Reformar Sin Mayorías. La Dinámica del Cambio Constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, pp. 9-85.

Duverger, Maurice (1955), *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 6ª edición, Barcelona, Editorial Ariel.

Espinoza Toledo, Ricardo y Mónica Miguel Cárdenas (2007), “El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coordinadores), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM-Universidad de Colima-Miguel Ángel Porrúa, pp. 209-230.

Faustino Torres, Antonio y Ninfa Elizabeth Hernández Trejo (2013), “Los gobiernos divididos estatales en México después de la alternancia (2000-2012)”, *Revista del Instituto Electoral del Estado de México Apuntes Electorales*, Número 48, pp. 81-113.

Grant, J. Tobin, and Nathan J. Kelly (2008), “Legislative Productivity of the U.S. Congress, 1789–2004”, *Political Analysis*, Vol. 16, No. 3, pp. 303–323.

González Casanova, Pablo (1965), *La Democracia en México*, 15ª edición, México, Ediciones Era.

Howell, William, Scott Adler, Charles Cameron, and Charles Riemann (2000), “Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-94”, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2, pp. 285-312.

Kelly, Sean Q. (1993), “Divided We Govern? A Reassessment”, *Polity*, Vol. 25, No. 3, pp. 475-484.

Linz, Juan (1994), “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, in Linz, Juan and Arturo Valenzuela (1994), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 3-90.

López Guzmán, Cuauhtémoc (2003), “Configuración parlamentaria y productividad legislativa en el Congreso de Baja California”, *Estudios Políticos*, Número 33, mayo-agosto, pp. 173-2000.

López Lara, Álvaro F. (2007), “Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coordinadores), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM-Universidad de Colima-Miguel Ángel Porrúa, pp. 473-505.

López Lara, Álvaro F. (2013), “Ideología y coaliciones en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, en Luisa Béjar Algazi (coord.) (2013),

¿Quién, cómo y qué se legisla en México?, México, UNAM, pp. 217-264.

Lujambio, Alonso (1999), "Entre el pasado y el futuro: La ciencia política y el Poder Legislativo en México", en Mauricio Merino (coord.) (1999), *La ciencia política en México*, México, FCE-CONACULTA, pp. 75-92.

Lujambio, Alonso (2000), *El Poder Compartido. Un Ensayo sobre la Democratización Mexicana*, México, Océano.

Lujambio, Alonso (2002), "Gobiernos Divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997", en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coordinadores) (2002), *Gobernar sin mayoría*, México, Taurus, pp. 319-348.

Magar, Eric (2011), "When the cartels split: roll call votes and majority factional warfare in the Mexico City Assembly", in *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*, Chicago.

Mainwaring, Scott (1993), "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, pp. 198-228.

Mainwaring, Scott and Matthew Soberg Shugart (1997), "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", in Mainwaring, Scott and Matthew Soberg Shugart (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge UK, Cambridge University Press, pp. 12-54.

Mayhew, David (1991), *Divided We Govern. Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-2002*, 2nd edition, New Heaven, Yale University Press.

Mirón Lince, Rosa María (2003), "El Poder Legislativo en el Distrito Federal: la II Asamblea Legislativa", en Béjar Algazi, Luisa y Mirón Lince, Rosa María (coordinadoras), *El Congreso Mexicano después de la alternancia*, México, AMEP/Senado de la República, LVIII Legislatura, pp. 243-274.

Mirón Lince, Rosa María (2007), "La IV Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el gobierno de la ciudad", en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coordinadores), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM/Universidad de Colima, Miguel Ángel Porrúa, pp. 507-530.

Nacif, Benito (2004), "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México", *Política y Gobierno*, Vol. XI, Número 1, pp. 9-41.

Nacif, Benito (2006), "The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking Under Divided Government in Mexico", documento de trabajo número 185, México,

División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Nacif, Benito (2010), “El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido”, en José Luis Méndez (coordinador) (2010), *Los grandes problemas de México Volumen XIII Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, pp. 45-83.

Nava Polina, María del Carmen, Jeffrey A. Weldon y Jorge Yáñez López (2000), “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (compiladores) (2000), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados, pp. 85-103.

Niño Melka, Mariel (2010), *Un mapa espacial de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: disciplina y faccionalismo legislativo*, México, ITAM, tesis de licenciatura en Ciencia Política.

Peschard, Jaqueline (2016), “Elecciones en Ciudad de México: la lucha por la hegemonía”, *Configuraciones*, mayo-agosto, No. 41, pp. 25-34.

Reveles Vázquez, Francisco (2011), “Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas”, *Estudios Políticos*, mayo-agosto, No. 23, pp. 11-30.

Reveles Vázquez, Francisco (coordinador) (2013), *El Trabajo Parlamentario de los Partidos Políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2009)*, México, Plaza y Valdés Editores.

Sánchez Martínez, José Said (2014), “Coaliciones preelectorales, gobierno dividido y unificado a nivel estatal: 1998-2014”, *Estudios Políticos*, mayo-agosto, No. 32, pp. 115-142.

Sánchez Romero, Luis Alejandro (2014), “La producción legislativa en gobiernos sin mayoría. El caso del Estado de Morelos, 1930-2015”, *Trabajo preparado para su presentación en el II Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política*.

Snyder, Richard (2001), “Scaling Down: The Subnational Comparative Method”, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, No. 1, pp. 93-110.

DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

Dr. Alejandro Navarro Arredondo

Director General

Mtra. Gabriela Ponce Sernicharo

Investigadora

Mtro. Cornelio Martínez López

Investigador

Dr. Itzkauhtli Benedicto Zamora Saenz

Investigador

Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel

Investigadora

Mtro. Christian Uziel García Reyes

Investigador

Dra. Carla Angélica Gómez Macfarland

Investigadora

Mtra. Lorena Vázquez Correa

Investigadora

Lic. María Cristina Sánchez Ramírez

Investigadora

Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias

Investigador

Lic. Ana Laura Díaz Martínez

Diseño Editorial

Serie Cuaderno de Investigación No. 35

**“Relaciones Ejecutivo-Legislativo en el ámbito subnacional de México:
el caso del Congreso de la Ciudad de México”**

Elaborado por: Mtro. Mauricio Calcano Monts

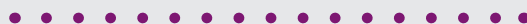
Cómo citar este documento:

Calcano Monts, Mauricio, (2017), “Relaciones Ejecutivo-Legislativo en el ámbito subnacional de México: el caso del Congreso de la Ciudad de México”, *Cuaderno de Investigación*, No. 35, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 24 p.

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.
Cuadernos de Investigación es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario.

Números anteriores de la serie Cuadernos de Investigación:
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1870>

 @IBDSenado  IBDSenado  www.senado.gob.mx/ibd/



[Donceles No. 14, Centro Histórico,](#)
[C.P. 06020, Del. Cuauhtémoc,](#)
[Ciudad de México](#)