

Skowronek, Stephen, *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton*, Cambridge, Harvard University, 1998.

Trejo, Guillermo, "Violencia y política en el México del bicentenario", en Rolando Cordera (coord.), *Presente y perspectivas*, México, CIDE/FCE/CONACULTA/INEHRM/Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010.

Tronco, José del, "¿El fin justifica los medios? Deliberación y negociación de la reforma electoral 2007", en Mara Hernández et al. (eds.), *Un Congreso sin mayorías: mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, México, Flacso, 2009.

Tuckman, Jo, *Mexico: Democracy Interrupted*, New Haven, Yale University Press, 2012.

Valdés, María Eugenia, "El gobierno de Felipe Calderón en el sector de la radiodifusión y las telecomunicaciones", en María Eugenia Valdés (coord.), *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2012.

Valverde, Miguel Ángel y Mary E. Hilderbrand (eds.), *Transformación, lo mismo de siempre o progreso lento y con tropiezos: reformas recientes al sector público en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2012.

## ¿COOPERACIÓN O CONFLICTO? LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN

RODRIGO VELÁZQUEZ LÓPEZ VELARDE

### INTRODUCCIÓN

LA INTERACCIÓN ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO es de vital importancia para los sistemas presidenciales. El tipo de relación que tenga el presidente con la Asamblea o Congreso es determinante para la implementación de las acciones gubernamentales, pues muchas de éstas tienen que contar con el aval de los legisladores. Las iniciativas de ley impulsadas por el ejecutivo y refinadas por el legislativo pueden modificar sustancialmente áreas completas de política pública como es la seguridad social o la política de seguridad brindada a los ciudadanos. Si existe cooperación entre los poderes y el Congreso aprueba las propuestas de ley, el presidente tendrá la oportunidad para implementar su plan de gobierno con relativa facilidad. Por el contrario, si el ejecutivo se enfrenta a una asamblea que bloquea sistemáticamente sus reformas, las acciones de gobierno podrán ser detenidas o ampliamente modificadas.

El principal objetivo de este artículo es evaluar algunos aspectos clave de la relación ejecutivo-legislativo durante la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa. Este sexenio es recordado principalmente en la opinión pública por haber obtenido la presidencia con un margen mínimo de diferencia, por la falta de reconocimiento de la izquierda a Felipe Calderón como presidente legítimo, por la guerra emprendida contra el crimen organizado y por la alta tasa delictiva durante su gestión. Aunque estos sucesos

instituciones (el ejecutivo y legislativo) para alcanzar los acuerdos y disminuir la rivalidad inherente entre los dos poderes.<sup>6</sup>

De acuerdo a Shugart y Haggard, un gobierno unificado donde el partido del presidente es altamente disciplinado puede producir una unidad de propósito extrema, pues el ejecutivo podrá pasar su agenda sin mayor objeción. Un alto grado en la unidad de propósito puede tener efectos excluyentes ya que el partido en el gobierno no requiere de ningún apoyo de la oposición para la aprobación de la agenda legislativa.<sup>7</sup> No obstante, la evidencia empírica muestra que el tener un gobierno unificado no garantiza una relación tersa entre los dos poderes, ni que el presidente podrá pasar todas sus iniciativas sin mayor problema. Aun con gobierno unificado, puede haber diferencias entre estos dos poderes —al menos en algunas áreas de política pública—, porque, como se mencionó anteriormente, cada uno representa intereses distintos. Basta recordar el fracaso del presidente Clinton al intentar pasar su iniciativa de reforma al sector salud al inicio de su mandato: el mandatario estadounidense fue incapaz de conseguir los votos suficientes en el Congreso a pesar de contar con una mayoría democrata en ambas cámaras. En el caso mexicano, algunas reformas importantes como la laboral, fiscal y energética permanecieron estancadas por muchos años, aun cuando el Partido Revolucionario Institucional (pri) contó con mayorías en el Congreso hasta 1997. Según algunos analistas, el estancamiento en estas iniciativas se debió a que algunos grupos dentro del pri no estaban de acuerdo con los cambios propuestos por el presidente.<sup>8</sup> Estos y otros ejemplos ilustran que aunque contar con una mayoría en el Congreso es muy importante, el éxito del ejecutivo para pasar su agenda no depende únicamente de los escaños en el poder legislativo, sino

<sup>6</sup> James L. Sundquist, "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States", *Political Science Quarterly*, vol. 103, núm. 4, invierno 1988-1989, p. 629.

<sup>7</sup> Shugart y Haggard, *op. cit.*, p. 65.

<sup>8</sup> Véase Eric Magar y Vidal Romero, "El *impasse* mexicano en perspectiva", *Foreign Affairs en Español*, vol. 7, núm. 1, 2007, pp. 117-131; María Amparo Casar, "Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano", *Política y Gobierno*, vol. 20, núm. 2, 2013, p. 239.

también de otros factores como la cohesión interna y el nivel de disciplina partidaria que pueda ejercer sobres sus correligionarios.

Por otra parte, cuando el titular del ejecutivo no cuenta con un respaldo mayoritario en una o ambas cámaras del Congreso, el potencial para la parálisis legislativa se incrementa al menos en algunas áreas de política pública. Los gobiernos divididos han sido caracterizados por un alto conflicto entre las fuerzas políticas que tiende a suscitar estancamiento, retraso o indecisión en el Congreso. Con gran frecuencia, según algunos analistas como Sundquist, el gobierno dividido produce políticas inadecuadas o inefectivas.<sup>9</sup> Al respecto, V. O. Key observó que en el sistema político estadounidense "el control partidario común del ejecutivo y legislativo no asegura un gobierno activo, pero la división del control partidario lo descarta".<sup>10</sup>

A pesar de estas observaciones, la discusión sobre el tema no ha establecido una conclusión definitiva sobre los efectos del gobierno dividido. El pionero en probar empíricamente el impacto de este fenómeno en la producción legislativa fue David Mayhew. Este autor no encuentra ninguna diferencia significativa en la tasa de aprobación legislativa entre los gobiernos unificados y divididos en Estados Unidos entre 1946 y 2002.<sup>11</sup> El trabajo de Mayhew motivó la realización de múltiples estudios que ahondaron en las consecuencias de los gobiernos divididos en la producción, y encontraron resultados mixtos.<sup>12</sup> Otros politólogos han ido más allá

<sup>9</sup> Según este argumento, los partidos bajo un contexto de gobierno dividido tienden a modificar sustancialmente sus preferencias para aprobar la legislación. El cambio en las preferencias produce problemas en el proceso de la implementación, pues ni el presidente ni el Congreso se comprometen a cumplir plenamente con lo aprobado ni se hacen responsables por la legislación adoptada. Sundquist, *op. cit.* p. 630.

<sup>10</sup> Valdimer Orlando Key, *Politics, Parties, and Pressure Groups*, Nueva York, Thomas Y. Crowell Company, 1964, p. 688.

<sup>11</sup> David R. Mayhew, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations 1946-2002*, New Haven, Yale University Press, 2005.

<sup>12</sup> Véase por ejemplo, Sean Q. Kelly, "Divided We Govern? A Reassessment", *Polity*, vol. 25, núm. 3, 1993, pp. 475-484; Charles O. Jones, *The Presidency in a Separated System*, Washington, D. C., Brookings Institution, 1994, pp. 196-201; William Howell, Scott Adler, Charles Cameron y Charles Riemann, "Divided Government