

NÚMERO 183

BENITO NACIF

¿Qué hay de malo con la parálisis?
Democracia y gobierno dividido en México

MARZO 2006



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2006. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Tel. 5727•9800 exts. 2202, 2203, 2417
Fax: 5727•9885 y 5292•1304.
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

El optimismo generado por el advenimiento de la presidencia acotada en 1997 ha dado lugar con el tiempo a la preocupación por el equilibrio de poderes que se ha generado por el gobierno dividido. Se ha generalizado una visión pesimista según la cual la nascente democracia mexicana es incapaz de producir los cambios que la sociedad demanda, pues se ve afectada recurrentemente por el problema de la parálisis legislativa. Sin embargo, el término parálisis suele usarse con mucha imprecisión y buena parte de lo que se considera como parálisis realmente no lo es. En México la única causa institucional de ésta es el veto presidencial y no hay evidencia de que se presente de forma regular. Pero incluso si el presidente utilizara con mayor frecuencia su veto para detener al Congreso, no queda claro que la parálisis resultante sea una amenaza para la democracia. Por el contrario, los arreglos institucionales asociados con la parálisis pueden contribuir a la estabilidad democrática promoviendo la moderación y evitando la imposición de cambios radicales en las políticas públicas.

Abstract

The optimism with which the limited presidency was welcome in Mexico in 1997 has given way to a negative assessment of the balance of powers generated by divided government. A new pessimistic vision has emerged according to which the nascent Mexican democracy is mired in recurrent legislative deadlock unable to produce the policy changes demanded by society. However, much of what passes for legislative deadlock turns out to be something else on closer inspection. In Mexico, the only institutional source of deadlock is the power of the president to veto legislation passed by Congress. There is little evidence, if anything, that the presidential veto is actually preventing the passage of significant legislative change. But even if Mexican presidents were to wield their veto power more forcefully, it remains dubious that the ensuing deadlock would represent a threat to democracy. In fact, the institutional arrangements conducive to legislative deadlock can contribute to democratic stability by promoting moderation and preventing the imposition of radical policy change.

Introducción

Desde 1997 ningún partido ha conseguido ganar la mayoría en el Congreso. Ello ha obligado a las administraciones de los presidentes Ernesto Zedillo y Vicente Fox a negociar con los partidos de oposición los cambios legislativos necesarios para sacar adelante su programa de gobierno. Sin embargo, el optimismo con que en 1997 se celebró el nacimiento de la presidencia acotada ha dado lugar, con el tiempo, a la preocupación por el equilibrio de poderes que se ha generado con la democratización del país.

Se ha generalizado una visión pesimista según la cual la naciente democracia mexicana no es capaz de producir los cambios que la sociedad demanda, pues se ve afectada recurrentemente por el problema de la parálisis legislativa. De acuerdo con esta visión, el estancamiento de algunas iniciativas importantes del presidente Fox, como las reformas fiscal, energética, laboral y del Estado, es un síntoma claro de que el nuevo régimen padece el grave mal de la parálisis. La enfermedad, argumentan los analistas, tiene una causa estructural y sin una profunda revisión a nuestra Carta Magna no es posible hacerle frente.

Sin embargo, dado que se propone el equivalente a una cirugía mayor, vale la pena asegurarse que el diagnóstico sea correcto y la gravedad del padecimiento lo amerite. Antes de discutir acerca del remedio ideal y especular sobre el modelo constitucional más adecuado, convendría aclarar si la parálisis efectivamente representa una amenaza seria para la democracia mexicana. Después de todo, los remedios constitucionales suelen tener costos y efectos no anticipados, en ocasiones más graves de los que se proponían resolver.

Parte del problema con el diagnóstico es la definición misma del término parálisis. Mucho de lo que pasa como parálisis, tras una inspección cuidadosa, puede resultar que realmente no lo es. En una democracia, el respaldo de una mayoría es una condición necesaria para el cambio en las políticas del gobierno. La parálisis sólo ocurre cuando, a pesar de que la mayoría prefiere claramente un cambio, el statu quo prevalece. En México, la única causa institucional de la parálisis es el veto presidencial y no hay evidencia de que se presente de forma regular. Pero incluso si el presidente utilizara con mayor frecuencia su veto para detener al Congreso, no queda claro que la parálisis resultante represente una amenaza para la estabilidad democrática. Por el contrario, dentro de ciertos límites, la parálisis puede contribuir a la estabilidad y al éxito de las políticas públicas.

La estimación de la parálisis

La preocupación por la parálisis ha llevado a la búsqueda de indicadores que midan la capacidad del sistema político de producir los cambios que el electorado demanda. Los indicadores a los que usualmente se hace referencia son el volumen de legislación producida, la “productividad” legislativa y la tasa de aprobación de las iniciativas presentadas por el presidente de la República. Se asume que si estos indicadores muestran una caída significativa con la llegada del gobierno dividido, entonces se estaría confirmando la hipótesis de que la naciente democracia mexicana padece un problema estructural de parálisis. Sin embargo, la revisión de los datos del proceso legislativo durante las últimas cuatro legislaturas (1991-2003) muestra que las variaciones en el volumen, la productividad y la tasa de aprobación del ejecutivo no son consistentes con la hipótesis de la parálisis. Pero incluso si lo fueran, no habría por qué alarmarse. Una caída en el volumen de legislación, la productividad legislativa o en la tasa de aprobación del ejecutivo no estaría reflejando necesariamente anomalías en el funcionamiento de la democracia presidencial mexicana.

El volumen de legislación aprobada indica la cantidad de cambios legislativos realizados. Los cambios legislativos son a menudo una condición necesaria para llevar a cabo cambios en las políticas del gobierno. Un ejemplo de ello es la política energética del gobierno federal que no ha podido cambiar durante la administración del presidente Fox debido a que el Congreso ha rechazado las propuestas para reformar la Constitución y las leyes secundarias que regulan el sector. Dado que los cambios legislativos y los cambios en las políticas públicas van de la mano, es muy tentador pensar que si del volumen de legislación aprobada se viniera abajo algo andaría mal con la democracia mexicana.

CUADRO 1

PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (1991-2003)

INICIATIVAS DE LEY PROCESADAS*

LEGISLATURA	PRESENTADAS	APROBADAS	APROBADAS/PRESENTADAS
LV (1991-1994)	243	149	61.3
LVI (1994-1997)	251	108	43.0
LVII (1997-2000)	606	137	22.6
LVIII (2000-2003)	1207	275	22.8

Fuente: Sistema Integral de Información y Difusión de la Cámara de Diputados hasta la LVII Legislatura y la Gaceta Parlamentaria (<http://gaceta.cd.org.mx>) para la LVIII Legislatura.

*Las cifras corresponden a las iniciativas de ley originadas en la Cámara de Diputados. Se excluyen los permisos, las condecoraciones y las minutas del Senado.

El indicador que usualmente se utiliza para medir el volumen de legislación producida es el número de iniciativas aprobadas por legislatura. Se trata de un indicador imperfecto pues las iniciativas no tienen la misma importancia; sus consecuencias para la sociedad en términos de costos y beneficios pueden ser muy diferentes. Sin embargo, es una de las formas más sencillas de medir lo que el sistema político “produce”. El Cuadro 1 muestra el número de iniciativas presentadas y aprobadas en la Cámara de Diputados por legislatura de 1991 al 2003. Los datos permiten comparar la producción legislativa en las dos últimas legislaturas —LV y LVI— en las que el PRI tuvo mayoría con las dos primeras legislaturas que han operado bajo gobiernos divididos —LVII y LVIII—.

El Cuadro 1 muestra que el volumen de producción legislativa, medida como el número de iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados, en realidad no disminuyó después de que el PRI perdió la mayoría en 1997. Si comparamos la primera legislatura bajo gobiernos divididos (1997-2000) con la última con mayoría del PRI (1994-1997), encontraremos que el volumen de producción legislativa más bien aumentó. El dato más sorprendente quizá es que el mayor volumen de cambios legislativos se ha producido durante la LVIII Legislatura (2000-2003), después de la alternancia en la presidencia de la República, a pesar de que el PAN sólo tenía el 41 por ciento de los escaños en la Cámara de Diputados y el 36 por ciento en el Senado en el año 2000.

¿Significa esto que, contrario a lo esperado por los analistas, el sistema presidencial mexicano funciona mejor bajo gobiernos divididos que bajo gobiernos unificados? La respuesta es no. Un mayor número de cambios legislativos no es igual a un mejor funcionamiento del sistema político. Tampoco se puede afirmar lo contrario. Los cambios legislativos no son *bienes* como los que se intercambian en el mercado. Una nueva legislación puede generar beneficios sociales netos al reducir costos de transacción o proporcionar bienes públicos. Sin embargo, también es posible que un cambio legislativo deje a la sociedad en su conjunto peor de lo que estaba antes de su promulgación. Tal es el caso de las medidas que protegen intereses especiales imponiendo costos a los consumidores. En otras palabras, hay cambios legislativos socialmente eficientes y cambios legislativos socialmente ineficientes. De ahí la advertencia de Woodrow Wilson respecto a que el principal trabajo de los legisladores no es legislar, sino evaluar los efectos de las leyes.¹

El segundo indicador que suele utilizarse para medir la parálisis es la productividad legislativa, entendida como el porcentaje de los proyectos presentados que se convierte en cambios legislativos. Se asume que un alto porcentaje representa una mayor capacidad de procesar proyectos de cambio legislativo. Asimismo, una baja productividad legislativa sugiere que la

¹ Woodrow Wilson, *El gobierno congresional: régimen político en los Estados Unidos*, (México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2002). Véase la cuidadosa introducción de Alonso Lujambio.

legislatura deja sin respuesta a una proporción significativa de las propuestas de cambio.

El Cuadro 1 muestra que el número de iniciativas aprobadas como proporción de las presentadas ha caído de manera sensible a partir de 1997. La productividad legislativa en las legislaturas donde hubo mayoría del PRI osciló entre el 61.3 y el 43 por ciento. La productividad legislativa de las legislaturas que han operado bajo gobierno dividido ha sido del 22.6 y 22.8 por ciento para los periodos 1997-2000 y 2000-2003 respectivamente. Esta caída se debe al extraordinario crecimiento de las iniciativas presentadas por los propios legisladores a partir de 1997 y no a una reducción en el volumen de legislación aprobada.

No obstante, es un hecho que, bajo gobiernos divididos, la gran mayoría de las iniciativas presentadas —alrededor del 77 %— no se han dictaminado o se han desechado en las comisiones de dictamen legislativo. ¿Indica esto un mal funcionamiento de la legislatura? Otra vez, la respuesta es no, por dos razones. En primer lugar, el crecimiento en el número de iniciativas presentadas responde al hecho de que bajo gobiernos divididos los partidos de oposición han empezado a competir con el presidente y su partido como fuentes relevantes de cambios legislativos. Se ha establecido como práctica que, además del ejecutivo, los grupos parlamentarios de los tres principales partidos presentan su propia iniciativa en torno a un mismo asunto. Al final, se dictamina sólo la iniciativa que tiene mayores posibilidades de ser aprobada.²

En segundo lugar, como todo sistema presidencial, México cuenta con un proceso legislativo completamente abierto en su fase inicial. De acuerdo con la Constitución, cada uno de los 500 diputados y de los 128 senadores que forman el Congreso, las 32 legislaturas locales y el presidente de la República tienen el derecho de presentar iniciativas. Además, la práctica parlamentaria que prevalece en México es que todas las iniciativas presentadas se turnan a las comisiones de dictamen legislativo. Sin embargo, ninguna legislatura puede operar bajo el principio de que todas las iniciativas sean atendidas por igual. En todos los casos hay filtros, mecanismos para regular la agenda de la legislatura. En los regímenes parlamentarios, el filtro actúa desde el principio del proceso legislativo. El trabajo legislativo realmente se realiza en el gobierno y éste determina qué propuestas se someten a la consideración del parlamento.³

En los sistemas presidenciales como el mexicano se espera que el trabajo legislativo se realice en el propio Congreso, y las comisiones son el instrumento para realizarlo. Las iniciativas no son más que materia prima que

² Al respecto véase Benito Nacif, "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo", *Política y gobierno*, (vol. XI, núm. 1, 2004) pp. 9-41.

³ En el Reino Unido, por ejemplo, se permiten tan solo veinte Private Member Bills (iniciativas presentadas por los miembros del parlamento a título personal). El resto de la agenda del parlamento está reservada para las iniciativas del gobierno (Government Bills). Gavin Drewry, "Legislation" en Michael Ryle y Meter G. Richards, *The Commons Under Scrutiny*, (Londres, Taylor and Francis Books, 1988).

las comisiones utilizan para formular dictámenes, pues el trabajo legislativo inicia realmente en las comisiones con la selección de los asuntos que merecen la atención del pleno.⁴ Se puede estar en desacuerdo con los criterios que prevalecen en las comisiones del Congreso mexicano — usualmente establecidos por los propios partidos políticos—, pero su trabajo es separar el trigo de la paja. En suma, el hecho de que un porcentaje alto de las iniciativas que llegan a comisiones se queden sin dictamen no es en sí mismo una señal anómala.

Un tercer indicador de la parálisis es el de la tasa de aprobación de las iniciativas del ejecutivo. Dado que el presidente de la República representa a toda la nación, se espera que contribuya al proceso legislativo no sólo señalando los asuntos de política pública más importantes, sino también proponiendo soluciones. Si existe una relación armoniosa con el Congreso, sus propuestas se traducirán en cambios legislativos y en nuevas políticas públicas. Por eso, una tasa alta de aprobación para sus propuestas podría ser señal de una adecuada relación entre poderes. Por el contrario, una tasa de aprobación baja sería señal de conflicto y parálisis.

CUADRO 2

EL PRESIDENTE COMO LEGISLADOR (1991-2003)

COMPARACIÓN ENTRE LA CONTRIBUCIÓN AL VOLUMEN DE PRODUCCIÓN LEGISLATIVA Y LA TASA DE ÉXITO DEL PRESIDENTE Y LOS DIPUTADOS

LEGISLATURA	PRESIDENTE		DIPUTADOS	
	CONTRIBUCIÓN ¹	TASA DE ÉXITO ²	CONTRIBUCIÓN ¹	TASA DE ÉXITO ²
LV (1991-1994)	81.9	98.4	17.4	22.2
LVI (1994-1997)	76.9	98.8	22.2	14.4
LVII (1997-2000)	20.4	87.5	78.8	19.7
LVIII (2000-2003)	18.2	82.0	76.4	19.8

Fuente: Sistema Integral de Información y Difusión de la Cámara de Diputados hasta la LVII Legislatura y la Gaceta Parlamentaria (<http://gaceta.cd.org.mx>) para la LVIII Legislatura.

*Las cifras corresponden a las iniciativas de ley originadas en la Cámara de Diputados. Se excluyen los permisos, las condecoraciones y las minutas del Senado.

¹ Equivale a (Iniciativas aprobadas por fuente/ total de iniciativas aprobadas en la legislatura)x100.

² Equivale a (iniciativas aprobadas por fuente/iniciativas presentadas por fuente)x100.

El Cuadro 2 muestra dos indicadores de la relación entre el ejecutivo y el legislativo: la contribución al volumen total de legislación aprobada y la tasa de aprobación o éxito tanto del presidente como de los diputados en su

⁴ Ciertamente, el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso obliga a las comisiones legislativas a dictaminar todas las iniciativas dentro de un plazo de cinco días. Sin embargo, esta es una disposición que rara vez se cumple y que si se hiciera cumplir daría lugar a resultados absurdos. Obligar a las comisiones a dictaminar iniciativas que consideran irrelevantes significa que el pleno también estaría obligado a discutir y votar (primero en lo general y luego en lo particular) los dictámenes sobre esas iniciativas. No quedaría claro entonces qué sentido tiene delegar a las comisiones el trabajo preparatorio de lo que se debate y discute en el pleno.

conjunto. La contribución de cada una de las fuentes refleja claramente el cambio en el equilibrio de poderes que se produjo con el fenómeno de gobierno dividido. Cuando el PRI tenía la presidencia de la República y la mayoría en el Congreso, la legislación iniciada por el ejecutivo representaba entre el 81.9 y el 76.9 de la legislación aprobada por la Cámara de Diputados. Esto muestra que durante el periodo de dominio del PRI, el papel de la Cámara se limitaba a revisar y aprobar las iniciativas del presidente.

A partir de 1997, el equilibrio de poderes se modifica sustancialmente. La contribución del ejecutivo al volumen de legislación aprobada disminuye drásticamente —al 20.4 para la segunda mitad de la administración del presidente Zedillo y el 18.2 por ciento para la primera mitad de la administración del presidente Fox—. Con la contribución de los diputados sucede exactamente lo contrario. Durante las dos últimas legislaturas en las que el PRI tuvo la mayoría, la contribución de los diputados al volumen de legislación aprobada era bastante baja, oscilaba entre el 17.4 y el 22.2 por ciento. En las dos primeras legislaturas bajo gobierno dividido dicha contribución se elevó al 78.8 y 76.4 por ciento.

Sin embargo, a diferencia de lo esperado, la tasa de éxito del ejecutivo no registra ninguna variación significativa. Ciertamente hay una caída, pero se mantiene en niveles bastante altos. La tasa de éxito del ejecutivo durante las dos últimas legislaturas en las que el PRI tuvo mayoría fue del 98.4 y 98.8 por ciento. Durante la segunda mitad de la administración del presidente Zedillo disminuyó al 87.5. La tasa de éxito del presidente Fox durante los tres primeros años de su administración ha sido del 82 por ciento, la más baja para el periodo analizado, pero bastante alta si tomamos en cuenta el tamaño de la oposición en la Cámara de Diputados.

¿La preservación de tasas de éxito relativamente altas para el presidente de la República significa que el sistema político sigue funcionando de forma adecuada? Nuevamente, la respuesta es no. La tasa de éxito puede fácilmente ocultar el fracaso del ejecutivo, si el presidente de la República se limita a enviar al Congreso sólo aquellas iniciativas que tienen posibilidades reales de pasar. Puede entonces aparecer como un presidente exitoso a pesar de que no ha conseguido ningún avance sustancial en los temas que son la parte medular de su propia agenda. Tal parece ser el caso del presidente Fox, quien a pesar de su tasa de éxito no logrado ningún cambio legislativo sustancial en temas que pertenecen a su agenda de reforma estructurales.

Por otro lado, no queda nada claro por qué una baja tasa de aprobación para el ejecutivo sería un síntoma de un funcionamiento anómalo de la democracia mexicana. Otra vez, quizá se está evaluando a la democracia presidencial mexicana con los criterios equivocados. En un sistema parlamentario se espera que el jefe de gobierno y sus ministros cuenten de manera regular con el respaldo de la mayoría en el parlamento. Finalmente, el gabinete no es más que una “comisión” del parlamento y requiere del respaldo de una mayoría para subsistir. La pérdida de este respaldo es

realmente una anomalía, pues suele conducir a la caída del gobierno y al fin de la legislatura.

Sin embargo, en una democracia presidencial no se requiere que la legislatura respalde de forma regular al presidente y su administración para que el sistema funcione normalmente. Por el contrario, hay un límite en el grado en que el Congreso puede desentenderse del trabajo legislativo y simplemente seguir al ejecutivo, a partir del cual se rompe el equilibrio de poderes. Durante mucho tiempo, las mayorías del PRI restringieron el papel del Congreso a la discusión y aprobación de las iniciativas del presidente. El presidente era tanto jefe del ejecutivo como jefe del legislativo. El resultado era un desequilibrio de poderes conocido como *presidencialismo*.⁵ En suma, una tasa de éxito del ejecutivo alta, aun si realmente reflejara el éxito legislativo de los presidentes, no necesariamente es una buena señal.

El significado de la parálisis

Las variaciones observadas en el volumen de legislación aprobada, la productividad del Congreso y la tasa de éxito del ejecutivo durante los primeros seis años de gobierno dividido no indican anomalías en el funcionamiento de la democracia mexicana. Sin embargo, no por ello podemos declararla libre del problema de la parálisis. La parálisis podría presentarse sin que los indicadores conocidos la detecten. ¿Cómo saber cuándo nos encontramos ante casos de parálisis? La definición de parálisis que suele utilizarse es ambigua y puede conducir a su sobreestimación. La fuente institucional de la parálisis en los regímenes presidenciales son los instrumentos a disposición del ejecutivo para detener a la legislatura. En México dichos instrumentos se limitan al veto, una facultad escasamente utilizada por el presidente, aun durante el periodo de gobierno dividido.

La parálisis, de acuerdo con Juan Linz —el primero entre los críticos de los sistemas presidenciales—, es un problema particular de las democracias presidenciales, consecuencia de dos de sus características estructurales: la legitimidad dual y la rigidez temporal.⁶ La legitimidad dual resulta de la elección separada del ejecutivo y el legislativo. Significa que el titular del ejecutivo, a pesar de ser elegido por una pluralidad de votos, puede hacer el reclamo plebiscitario de legitimidad democrática de la misma forma que los legisladores. Por lo tanto —sigue Linz— en caso de conflicto, no hay un principio democrático para resolverlo.

⁵ Aquí se usa el término presidencialismo en el mismo sentido que Maurice Duverger: como una práctica constitucional que prevalece en sistemas presidenciales cuando el ejecutivo asume un papel dominante sobre los otros poderes. Véase su *Instituciones políticas y derecho constitucional*, tr. Isidoro Molas (Barcelona, Ariel, 1970).

⁶ Las ideas de Linz sobre la fragilidad de los regímenes presidenciales se publicaron originalmente en Juan Linz, "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, (Vol. 1, Núm. 1, 1990) pp. 51-69. Una versión más elaborada apareció en Juan Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" en Juan Linz y Samuel Valenzuela (eds.) *The Failure of Presidential Democracy*, (Baltimore, John Hopkins University Press, 1994).

La rigidez temporal es consecuencia de los periodos fijos de servicio tanto para el presidente como para los legisladores. En consecuencia, las diferencias irreconciliables entre el ejecutivo y el legislativo persisten hasta el final de la administración o de la legislatura. En cambio, en los regímenes parlamentarios, el primer ministro y su gabinete no tienen legitimidad democrática propia, pues dependen del respaldo del parlamento para mantenerse. Asimismo, mediante el voto de desconfianza y la disolución de la legislatura, los regímenes parlamentarios pueden resolver las diferencias importantes sin tener que esperar el final de la legislatura.

En suma, la parálisis supone dos condiciones necesarias: la existencia de diferencias irreconciliables entre el presidente y la mayoría en la legislatura, y la ausencia de mecanismos para “resolver” las diferencias, como precipitar la caída del gobierno (voto de desconfianza) o la terminación de la legislatura (disolución del parlamento). De lo cual se desprende que, de acuerdo con esta definición, la parálisis sólo puede prolongarse tanto como el tiempo que transcurre entre una elección y otra. Sin embargo, este periodo de espera puede ser demasiado largo para dar respuesta a una “crisis grave”.

Uno de los supuestos en la definición de parálisis adoptada por Linz es que en todo sistema presidencial el ejecutivo tiene la capacidad de detener a la legislatura. Sin embargo, como han mostrado diversos estudios comparativos, existe una variación considerable en los llamados poderes legislativos de los presidentes dentro de los regímenes presidenciales.⁷ Sólo en aquellos casos en los que el presidente cuenta con el poder de veto (ya sea total o parcial) y que se requieran votaciones súper mayoritarias para superarlo, puede decirse con certeza que el ejecutivo tiene la capacidad de detener a la legislatura. Aunque en la mayoría de las democracias presidenciales los titulares del ejecutivo poseen el poder de veto, hay un número considerable de países donde no existe el veto presidencial.⁸ En estos casos, las diferencias irreconciliables entre el ejecutivo y el legislativo son irrelevantes, pues la legislatura puede imponer al presidente los cambios que desee. El mecanismo democrático por el cual se resuelven las diferencias es bastante claro: la legislatura prevalece.

En aquellos casos en que el ejecutivo tiene el poder de veto, el desacuerdo entre el presidente y la legislatura no siempre conduce a la persistencia del *statu quo*. En primer lugar, a diferencia de lo que dice Linz, regularmente existe un mecanismo democrático para resolver el conflicto:

⁷ Matthew S. Shugart y John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, (New York, Cambridge University Press, 1993); Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, (New York, Cambridge University Press, 1997); Mathew McCubbins y Stephan Haggard, *Presidents, Parliaments and Policy*, (New York, Cambridge University Press, 2000).

⁸ Shugart y Haggard encuentran que siete de 23 casos de sistemas presidenciales carecían de cualquier forma de poder de veto, ya sea en paquete o parcial. En cuatro casos, los presidentes no tenían ningún instrumento constitucional para influir en el proceso legislativo. Véase Matthew S. Shugart y Stephan Haggard, “Institutions and Public Policy in Presidential Systems”, en Mathew McCubbins y Stephan Haggard (eds.), *Presidents, Parliaments and Policy*, (New York, Cambridge University Press, 2001) cuadro 3.2.

una mayoría calificada (usualmente dos terceras partes) de legisladores puede superar el veto presidencial e imponer al ejecutivo un cambio en las políticas públicas. A pesar del posible “reclamo plebiscitario de legitimidad democrática”, un presidente políticamente aislado no puede detener a la legislatura. En segundo lugar, cuando hay diferencias entre el presidente y la legislatura, se puede negociar un compromiso si a ambos les conviene modificar el *statu quo*.

En suma, las condiciones estipuladas por Linz quizás sean necesarias, pero no son suficientes para que se produzca la parálisis. Se requiere más que la presencia de diferencias irreconciliables entre los poderes y la ausencia de mecanismos institucionales para resolver el conflicto. Es indispensable que el ejecutivo tenga la capacidad de detener a una mayoría en la legislatura.

En una democracia, la existencia de una mayoría en la legislatura apoyando una alternativa distinta al *statu quo* es una condición necesaria para el cambio en las políticas públicas. Sin embargo, esta condición no siempre es suficiente. Algunas constituciones exigen más que la existencia de una mayoría en la legislatura a favor del cambio. Son estos mecanismos súper mayoritarios los que de acuerdo con Krehbiel dan lugar la parálisis.⁹ Desde esta perspectiva, la parálisis consiste en la resistencia del *statu quo* al cambio aun cuando existe una mayoría que prefiere una alternativa distinta.

Las fuentes institucionales de la parálisis en los regímenes presidenciales son de dos tipos: poderes de agenda y poderes de veto. Los poderes de agenda son los que permiten al presidente bloquear la aprobación de un cambio evitando que se presenten iniciativas a la legislatura¹⁰. Los poderes de veto le dan la capacidad al ejecutivo de bloquear un cambio después de que la legislatura se ha pronunciado a favor de éste. Cuando los presidentes no tienen poderes de agenda ni poderes de veto, la parálisis no puede producirse por razones institucionales. Por otro lado, la parálisis no es exclusiva de los sistemas presidenciales. También puede ocurrir en sistemas parlamentarios cuando el gobierno prefiere el mantenimiento del *statu quo* y, utilizando sus poderes de agenda, evita que el parlamento se pronuncie a favor de un cambio.

En México, el presidente no tiene poderes de agenda salvo en materia de tratados internacionales. Por lo tanto, la única fuente institucional de parálisis es el veto presidencial. El veto le permite al presidente, con el apoyo de una minoría de un tercio en la Cámara de Diputados o el Senado, detener

⁹ Keith Krehbiel, “Institutional and Partisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government”, *Journal of Theoretical Politics*, (Núm. 8, 1996) pp. 7-40.

¹⁰ Negretto argumenta que el poder de decreto de los presidentes, entendido como la autoridad para modificar unilateralmente la legislación existente por un periodo determinado, fortalece la capacidad del ejecutivo de fijar la agenda de la legislatura y obligarla a actuar. Sin embargo, advierte que aun en aquellos países en los que el presidente cuenta con el poder de decreto (México no es el caso), esta capacidad no es uniforme. De manera que no siempre el poder de decreto es un instrumento efectivo para influir en lo que la legislatura hace. Véase Gabriel L. Negretto, “Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: the Cases of Brazil and Argentina”, *Comparative Political Studies*, (en prensa).

la promulgación de un cambio legislativo respaldado por la mayoría en el Congreso. El veto es esencialmente un instrumento de protección para defender el *statu quo* ante intentos de la legislatura de modificarlo en un sentido opuesto al que desea el presidente. También sirve como un instrumento de negociación para obligar a la legislatura a tomar en cuenta el punto de vista del ejecutivo.

Si juzgáramos por el número de ocasiones en que se ha empleado el veto presidencial, llegaríamos a la conclusión que la parálisis es un fenómeno más bien extraño en la política mexicana, a pesar de la existencia de gobiernos divididos. Durante su administración, el presidente Zedillo no utilizó en ninguna ocasión el veto presidencial, a pesar de que a partir de 1997 su partido carecía de mayoría en la Cámara de Diputados. La explicación está en el hecho de que el PRI controlaba la mayoría en el Senado y desde ahí podía bloquear las iniciativas aprobadas por la oposición en la cámara baja.

Durante la administración del presidente Fox, el veto se ha utilizado de forma más bien escasa. Sólo en cinco ocasiones el presidente recurrió al veto durante una legislatura —la LVIII— que aprobó un total de 275 iniciativas de ley. En todas las ocasiones el veto se utilizó para negociar con el Congreso una versión diferente de las iniciativas, que tras atender las observaciones del ejecutivo fueron finalmente aprobadas. Sin embargo, esto no significa que la parálisis no se ha presentado durante la primera mitad de la administración del presidente Fox. Es probable que haya algunos casos, pero no podemos saber exactamente cuántos. Para saberlo, tendríamos que contar los casos en los que el Congreso se abstuvo de aprobar iniciativas de ley anticipando que el presidente las vetaría. Lo cierto es que en los temas centrales para la administración del presidente Fox se han planteado reformas (fiscal, energética, del Estado y laboral), el problema no ha sido la parálisis, sino la falta de interés de las mayorías en el Congreso por modificar el *statu quo*.

Cambios integrales versus incrementalismo

La tesis de la parálisis como amenaza a la estabilidad democrática supone que, cuando se centraliza en una mayoría cohesiva la autoridad para producir respuestas prontas e integrales a los problemas de política pública, una democracia funciona mejor y tiene mayores posibilidades de sobrevivir. Por el contrario, cuando se dispersa el poder y se abre la posibilidad de la parálisis, el cambio en las políticas públicas se caracteriza por los ajustes mutuos y la incoherencia, con lo cual la calidad de una democracia se deteriora y su esperanza de vida disminuye sustancialmente.

Sin embargo, la estabilidad de una democracia no puede depender del modo y la velocidad con que cambian las políticas públicas. Resulta más lógico pensar que la estabilidad democrática depende de los resultados de las políticas públicas, es decir, si fracasan o tienen éxito. Una democracia se fortalece con políticas públicas exitosas y socialmente eficientes. La pregunta

es entonces qué modelo de formulación de políticas públicas produce mejores resultados, uno basado en la concentración del poder y los cambios integrales u otro basado la dispersión del poder y el incrementalismo.

Contrario a la tesis de la parálisis como amenaza de la democracia, el modelo de formulación de políticas públicas basado en los cambios incrementales es superior al modelo de cambios comprensivos debido a su mayor capacidad de lidiar con efectos no anticipados, incorporar intereses legítimos y limitar el abuso del poder. La parálisis, lejos de ser una amenaza a la democracia, puede contribuir al éxito de las políticas públicas y a la estabilidad del orden democrático.

La idea de la parálisis como amenaza a la democracia se inspira en el modelo de la democracia mayoritaria. De acuerdo con este modelo, un gobierno democrático debe ser capaz de responder de forma eficaz y contundente a las demandas de la mayoría. Si algo se interpone entre las exigencias de la mayoría y las políticas del gobierno, se produce una aberración que debe corregirse. Entre más tiempo tarde el sistema en responder con cambios de política a las demandas de la mayoría —situación identificada como parálisis— mayor es el riesgo de inestabilidad democrática. Los actores políticos pueden perder la paciencia y buscar soluciones autoritarias fuera del orden democrático.

En esta visión de la democracia, las respuestas del gobierno deben ser cambios integrales. Los encargados de formular las políticas públicas deben tener la capacidad de diseñar de forma racional el contenido de las nuevas políticas públicas. Si ceden a presiones políticas o las demandas de intereses especiales, el resultado son políticas incoherentes destinadas al fracaso. Por ello, es necesario poner en las manos del partido en el gobierno el poder y la responsabilidad de formular los cambios. Si se dispersa el poder entre diferentes actores políticos, también se dispersa la responsabilidad. En consecuencia, los votantes no podrán saber a quién echar la culpa si las cosas salen mal o a quién premiar si hay éxito.

Los partidarios del modelo mayoritario son naturalmente críticos de los sistemas presidenciales debido a que la separación de poderes y los mecanismos de frenos y contrapesos tienen como efecto la dispersión del poder.¹¹ Argumentan que, en general, los regímenes parlamentarios son superiores a los presidenciales y que estos últimos funcionan mejor con

¹¹ Entre los partidarios del modelo mayoritario se incluyen los del modelo de “gobierno del partido responsable” en E.U. y a los críticos de los sistemas presidenciales que décadas después habrían de retomar los argumentos de los primeros en contra del sistema de separación de poderes. Respecto al modelo de gobierno del partido responsable véase American Political Science Association, *Toward a More Responsible Two-Party System*, (Washington D.C., APSA, 1950) y E.E. Schattschneider, *Party Government*, (New York, Holt Rinehart, 1942). La lista de los críticos de los sistemas presidenciales es bastante larga. Además de los trabajos de Juan Linz antes citados, véase Alfred Stepan y Cindy Skach, “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism and Presidentialism”, *World Politics*, (Vol. 46, núm. 1, 1993) pp. 1-22; Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, (Vol. 26, núm. 2, 1993) pp. 198-228; Mark P. Jones, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, (Notre Dame, Indiana, Notre Dame University Press, 1995).

sistemas bipartidistas que bajo sistemas multipartidistas. La base de los dos argumentos es la misma: el menor grado de dispersión del poder. Las democracias parlamentarias son capaces de generar mayorías gobernantes más cohesivas, ya sea de un solo partido o de varios partidos. En los sistemas presidenciales, los partidos —cuando son fuertes y se limitan a dos— pueden unificar lo que la constitución separa.

Los partidarios del modelo de democracia mayoritaria presentan como evidencia empírica que confirma sus predicciones la diferencia en la probabilidad de colapso de la democracia entre regímenes presidenciales y regímenes parlamentarios. Según los datos compilados por Przeworski, Alvarez, Cheibud y Limongi, la probabilidad de una regresión autoritaria fue 4.77 por ciento para las democracias presidenciales y 1.38 por ciento para las democracias parlamentarias durante el periodo 1950-1990.¹² Asimismo, en las democracias presidenciales, la probabilidad de una regresión autoritaria subía de 3.04 a 7.38 si el partido en el poder dejaba de tener la mayoría y se ubicaba entre 50 y el 33.4 % de los escaños.¹³

A pesar de que los datos muestran una mayor fragilidad de las democracias presidenciales —particularmente bajo gobiernos divididos— durante la segunda mitad del siglo XX, no puede decirse que la parálisis sea la causa de las regresiones autoritarias. En realidad, en términos de confirmar la relación entre la parálisis y el colapso de la democracia, la evidencia respecto a la fragilidad de las democracias presidenciales es irrelevante. Esto lleva a Przeworski, Alvarez, Cheibud y Limongi a concluir que “a pesar de que es claro que las democracias presidenciales son menos duraderas que las parlamentarias, persiste la incertidumbre respecto a las razones”.¹⁴ No hay ningún indicador que muestre que la parálisis tenga relación con el colapso de las democracias presidenciales.

Colomer ha sugerido una explicación más plausible de la inestabilidad política en las democracias.¹⁵ Para Colomer el apoyo de los actores políticos a la democracia depende no de la parálisis sino de la distribución del poder. Las democracias más frágiles son aquellas cuyos sistemas electorales generan perdedores absolutos y ganadores absolutos. Por otro lado, las democracias estables son las que dan lugar a expectativas razonables de ganar y compartir el poder entre los actores políticos. Curiosamente, las democracias que más se apegan al modelo mayoritario son las que crean más incentivos para que los perdedores desafíen el marco institucional. Desde esta perspectiva, no es la

¹² El trabajo de Przeworski, Alvarez, Cheibud y Limongi es quizá el estudio empírico más completo del que se dispone al momento. Véase Adam Przeworski et al., *Democracy and Development; Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, (New York, Cambridge University Press, 2000), cuadros 2.20 y 2.21. Las primeras investigaciones empíricas sistemáticas, sin embargo, aparecieron desde principios de la década de 1990. Véase Shugart y Carey *Op. Cit.*; Mainwaring *Op. Cit.*

¹³ Curiosamente, si el sistema de partidos se fraccionaba aún más y el partido en el poder obtenía menos de un tercio de los escaños, la probabilidad de una regresión autoritaria disminuía a 3.30. Przeworski et al. *Op. Cit.* Cuadro 2.21

¹⁴ *Ibid.* p. 136

¹⁵ Josep M. Colomer, *Instituciones políticas*, (Barcelona, Ariel, 2001).

parálisis sino una alta posibilidad de sufrir la imposición de cambios radicales lo que puede inducir a los actores políticos a retirar su apoyo a la democracia.

Pero el problema más grave con el modelo de la democracia mayoritaria es que propone un esquema de formulación de políticas públicas altamente riesgoso y propenso a costosos fracasos. A partir de premisas poco confiables, sostiene que la centralización del poder y los cambios integrales son la clave para la formulación de políticas exitosas. Supone, por ejemplo, que siempre hay una solución racional a los problemas y que ésta puede identificarse a través de la razón, en oposición a las tradiciones y la costumbre. Asume también que el comportamiento de los encargados de formular las políticas públicas no responde intereses egoístas, sino que la busca la realización del interés general.

Resulta difícil aceptar ambas premisas debido principalmente a la experiencia histórica. El fracaso de los experimentos de planificación central e ingeniería social alerta, de entrada, contra las propuestas de suprimir o supeditar la política en aras de la racionalidad y la coherencia. Todo cambio de política es en cierta forma un "experimento". Entre las políticas adoptadas y los resultados buscados media la incertidumbre. Los cambios de políticas públicas tienen efectos no anticipados, que pueden ser sumamente costosos e incluso producir resultados contrarios a los esperados originalmente. Por otro lado, lo menos que se puede decir de los políticos y los burócratas es que son también "criaturas falibles". Si se les libera de controles externos terminarán utilizando el poder para perseguir sus propios intereses.

A la luz de los límites de la racionalidad en el diseño de las políticas públicas, la búsqueda del interés propio entre los políticos y la diversidad de intereses legítimos afectados por los cambios, la dispersión del poder y los mecanismos de frenos y contrapesos tienen claramente sus méritos. El principal efecto de la dispersión de las fuentes de poder es la moderación de los cambios. Al multiplicar los intereses representados y el número de puntos de veto en la toma de decisiones, el radicalismo se vuelve prácticamente imposible. Dado que ningún actor puede imponer sus preferencias de forma unilateral, el cambio en las políticas públicas es resultado de un proceso de negociación descrito por Charles Lindblom como "incrementalismo desarticulado".¹⁶

De acuerdo con Lindblom, el incrementalismo supone un proceso de formulación de políticas públicas caracterizado por tres aspectos. En primer lugar, involucra "ajustes mutuos", es decir, la negociación y las concesiones entre una multiplicidad de actores con diferente información y visiones respecto al interés general. En segundo lugar, los participantes se basan en el pasado y se concentran en alternativas que difieren sólo de forma incremental

¹⁶ Sobre el incrementalismo como método para la formulación de políticas públicas véase Charles Lindblom, "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, 19, (primavera, 1959) pp. 79-88; *The Intelligent of Democracy: Decision-Making Through Mutual Adjustment*, (New York, Free Press, 1965), y "Still Muddling Not Yet Through", *Public Administration Review*, 39, (Noviembre-Diciembre, 1979) pp. 517-526.

de las políticas existentes. En tercer lugar, el resultado del proceso es el cambio incremental. Ciertamente, este tipo de cambios frecuentemente carecen de coherencia, pues son producto de la negociación y el intercambio de acuerdos. Al mismo tiempo, es a través de estos pequeños cambios como ocurren las grandes transformaciones

El argumento de Lindblom es que los beneficios generados por el incrementalismo compensan los costos implícitos tales como la lentitud y la incoherencia. En primer lugar, el incrementalismo permite lidiar mejor con los límites de la racionalidad en el diseño de políticas públicas y la dispersión de la información relevante en la sociedad. En segundo lugar, el incrementalismo presupone el establecimiento de límites y controles al poder que previenen su abuso y obliga a los encargados de formular políticas públicas a tomar en cuenta la diversidad de intereses afectados.¹⁷

A diferencia de las reformas integrales que cambian demasiadas cosas al mismo tiempo, la formulación de políticas públicas en las democracias opera como lo que F. A. Hayek llama un "proceso de descubrimiento". La dispersión del poder, expresada en múltiples puntos de veto, obliga a los encargados de formular las políticas públicas a tomar en cuenta información y preferencias dispersas en el sistema político. Al mismo tiempo, al enfocarse en alternativas incrementales permite aprender de los errores y corregir a partir de la experiencia.¹⁸

Los controles y contrapesos al poder contribuyen a lo que Guillermo O'Donnell ha denominado "rendición horizontal de cuentas". De acuerdo con O'Donnell, "En las democracias institucionalizadas, la rendición de cuentas no sólo opera verticalmente haciendo a los funcionarios de elección popular responsables ante el electorado, sino también horizontalmente, mediante una red de poderes relativamente autónomos que cuestionan y eventualmente sancionan el desempeño inapropiado de un funcionario público".¹⁹ El conflicto entre los actores políticos —que tanto preocupa a los partidarios de las decisiones rápidas y las relaciones armónicas entre los poderes ejecutivo y legislativo— tiene el mismo papel en la política que la competencia en los mercados. Conduce a los actores políticos a vigilarse a sí mismos, pues están interesados en divulgar los fallos de sus adversarios y exponerlos ante la opinión pública.

En suma, la tesis de que la parálisis representa una amenaza para la nascente democracia mexicana carece de fundamento. Por el contrario, la dispersión del poder y el advenimiento del gobierno dividido han establecido un equilibrio político que previene que el presidente y su partido introduzcan

¹⁷ La descripción de la estrategia incrementalista de formulación de políticas públicas se basa en Michael T. Hayes, *The Limits of Policy Change: Incrementalism, Worldview and the Rule of Law*, (Washington D.C., Georgetown University Press, 2001).

¹⁸ Friederich A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty, Volume 3: The Political Order of a Free People*, (Chicago, Chicago University Press, 1979).

¹⁹ Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", en Larry Diamond y Mark F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, 2 ed., (Baltimore, John Hopkins University Press, 1996) p. 100

de forma unilateral cambios a las políticas públicas. Desde 1997 existe la garantía que la adopción de nuevas políticas públicas presupone un consenso que incluye parte sustancial de la oposición. Como señala Colomer es más razonable esperar que este esquema de distribución del poder incremente el apoyo a las instituciones democráticas, que otro donde se concentra el poder en el partido del presidente y se excluye a los partidos de oposición.²⁰

El efecto moderador sobre los cambios en las políticas públicas que el gobierno dividido genera tampoco parece representar una amenaza para la democracia. De hecho, los mecanismos de frenos y contrapesos activados por el multipartidismo en México han establecido una pauta de aproximación incremental a la solución de problemas de política pública que, aunque a corto plazo genera incertidumbre e inmovilismo, a largo plazo disminuye el riesgo de costosos fracasos asociados al abuso del poder, los efectos no anticipados del cambio y la información insuficiente.

²⁰ Joseph. M. Colomer, *Op. Cit.*

Conclusiones

La parálisis es un término del que se ha abusado mucho. Los indicadores de parálisis que usualmente se presentan, como el volumen de producción legislativa, la productividad del Congreso y la tasa de aprobación del ejecutivo, no miden la parálisis. Tampoco puede decirse que las variaciones observadas en estos indicadores a partir del advenimiento del fenómeno de gobierno dividido señalen anomalías en el funcionamiento de la democracia presidencial mexicana.

Una definición apropiada del término parálisis debe tomar en cuenta que el requisito mínimo para el cambio en una democracia es la existencia de una mayoría en la legislatura respaldando una alternativa de política pública distinta al *statu quo*. A la luz de esta definición, puede apreciarse que la única fuente de parálisis en México es la capacidad que la Constitución le otorga al presidente de la República de detener al Congreso mediante el poder de veto. No hay ninguna evidencia de que la parálisis, inducida por el uso efectivo o la simple amenaza del veto presidencial, sea un aspecto regular de la naciente democracia mexicana. Por el contrario, a juzgar por el uso limitado del veto presidencial y el crecimiento en el volumen de legislación producida, los presidentes Zedillo y Fox han sido bastante condescendientes en su relación con el Congreso durante el periodo de gobierno dividido.

Pero incluso si la presidencia en el futuro endureciera su posición ante el Congreso y utilizara con mayor frecuencia el poder de veto como instrumento para frenar sus iniciativas, no hay ninguna razón para sospechar que la parálisis resultante sería mala para la democracia. No existe evidencia que muestre que la parálisis está relacionada con las regresiones autoritarias experimentadas por las democracias presidenciales con mayor frecuencia que las parlamentarias durante la segunda mitad del siglo XX. Por el contrario, resulta más razonable esperar que el apoyo a las instituciones democráticas se fortalece cuando el poder se dispersa y se limita la posibilidad de cambios radicales aprobados de forma unilateral por mayorías cohesivas.

La proliferación de puntos de veto y la posibilidad de la parálisis no son necesariamente un obstáculo para el desarrollo de políticas públicas exitosas. Los contrapesos que se han desarrollado en el Congreso a la coalición formada por el presidente y su partido tienen un efecto moderador sobre los cambios en las políticas públicas. Limitan la posibilidad de cambios integrales y establecen una pauta de formulación de políticas públicas basada en la negociación de alternativas incrementales al *statu quo*. Al hacerlo, reducen el riesgo de costosos fracasos asociados regularmente al abuso del poder, los efectos no anticipados del cambio y la precipitación.

Bibliografía

American Political Science Association (1950), *Toward a more Responsible Two-Party System*, Washington D.C., APSA.

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

Drewry, Galván (1988), "Legislation" en Ryle, Michael y Meter G. Richards, *The Commons Under Scrutiny*, Londres, Taylor and Francis books.

Duverger Maurice (1970), *Instituciones políticas y derecho constitucional*, tr. Isidoro Molas, Barcelona, Ariel.

Hayek, A. Friederich (1979), *Law, Legislation and Liberty, Volume 3: The Political Order of a Free People*, Chicago, Chicago University Press.

Hayes, T. Michael (2001), *The Limits of Polity Change: Incrementalism, Worldview and the Rule of Law*, Washington D.C., Georgetown University Press.

Jones, P. Mark (1995), *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, Indiana, Notre Dame University Press.

Krehbiel, Keith (1996), "Institutional and Partisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and unified Government", *Journal of Theoretical Politics*, Num. 8, pp. 7-40.

Lindblom, Charles (1979), "Still Muddling not Yet Through", en *Public Administration Review*, 39, November-December, pp. 517-526.

Lindblom, Charles (1965), *The Inteligente of Democracy: Decision-Making Through Mutual Adjustment*, New Cork, Free Press.

Lindblom, Charles (1959), "The Science of "Muddling Through", *Public Administration Review*, 19, Spring, pp. 79-88.

Linz, Juan (1990), "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, Vol. 1, Num. 1, pp. 51-69.

Linz, Juan y Samuel Valenzuela (eds.) (1994), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins, University Press.

O'Donnell, Guillermo (1996), "Delegative Democracy", en Diamond, Larry y Mark F. Platter (eds.), *The Global Resurgence of Democracy, 2 ed.*, Baltimore, John Hopkins University Press.

Mainwaring, Scott (1993), "Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, Vol. 26, Num. 2, pp. 198-228.

Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (eds.) (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press.

McCubbins, Mathew y Stephan Haggard (2000), *Presidents, Parliaments and Polity*, New York, Cambridge University Press.

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

Negretto, L. Gabriel (2004), "Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: the Case of Brazil and Argentina", *Comparative Political Studies*, Vol. 37, Num. 5.

Przeworski *et al.* (2000), *Democracy and Development; Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, New York, Cambridge University Press.

Schattschneider, E.E. (1942), *Party Government*, New York, Holt Rinehart.

Shugart S. Matthew y John Carey (1993), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York, Cambridge University Press.

Shugart S. Matthew y Stephan Haggard (2001), "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en McCubbins, Mathew y Stephan Haggard (eds.), *Presidents, Parliaments and Polity*, New York, Cambridge University Press .

Stepan, Alfred y Cindy Skach (1993), "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism and Presidentialism", *World Politics*, Vol. 46, Num. 1, pp. 1-22.

Wilson, Woodrow (2002), *El gobierno congresional: régimen político en los Estados Unidos*, México, D.F, Universidad Nacional Autónoma de México.