

TERCERA PARTE

Las relaciones con los otros poderes

Mauricio Augusto Calcano Monts

Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México: de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al Congreso de la Ciudad de México

Mauricio Augusto Calcano Monts*

1. Introducción

El año 2018 conllevó para la Ciudad de México una serie de cambios en los ámbitos jurídico, legislativo y político. En materia jurídica significó la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México, lo que se tradujo en el aspecto legislativo en el tránsito de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) al Congreso de la Ciudad de México. A ello se sumó, en el aspecto político, el fin de la hegemonía de 21 años del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el surgimiento de una nueva mayoría encabezada por el partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena).

Vistos en conjunto, estos tres cambios se traducen en el fin de una era en la que el entonces Distrito Federal contaba con un Poder Legislativo depositado en la ALDF y en la cual el PRD detentó la mayoría absoluta de legisladores (al menos 34 de 66 diputados)¹ en cinco de sus siete legislaturas, al mismo tiempo que la titularidad de la Jefatura de Gobierno.² A partir de 2018 la situación es distinta: el Poder Legislativo es el Congreso de la Ciudad de México, Morena cuenta con

* Director Ejecutivo de Delegaciones y Enlace Legislativo de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Candidato a doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Las cinco legislaturas de la ALDF en las que el PRD tuvo mayoría absoluta de legisladores fueron las siguientes: I, que abarcó de 1997 a 2000; III, de 2003 a 2006; IV, de 2006 a 2009; V, de 2009 a 2012; y VI, de 2012 a 2015.

² El PRD detentó la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal en las siguientes cuatro ocasiones: 1997-2000 con Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, 2000-2006 con Andrés Manuel López Obrador, 2006-2012 con Marcelo Ebrard Casaubon, y 2012-2018 con Miguel Ángel Mancera Espinosa.

Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México: de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México

la mayoría absoluta de diputados en el Congreso local³ y la Jefatura de Gobierno recae también en Morena por conducto de Claudia Sheinbaum Pardo.

El presente texto tiene como objetivo exponer y explicar los cambios observados, si es que existen, en el paso de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México, en específico por lo que respecta a la relación con el Poder Ejecutivo local o simplemente Jefatura de Gobierno. Es decir, se revisa la relación Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México en el periodo previo y posterior a 2018. La pregunta de investigación es si con motivo de los cambios jurídicos, legislativos y políticos acaecidos en 2018 se observan modificaciones en las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México.

Para dar respuesta a la interrogante planteada se revisa la producción legislativa (el número de iniciativas presentadas y aprobadas) en el primer año de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México (2018-2021) y de la Jefatura de Gobierno de Claudia Sheinbaum Pardo, para contrastarlo con lo sucedido en el primer año de la IV Legislatura de la ALDF (2006-2009) y la Jefatura de Marcelo Ebrard Casaubon y el primer año de la VI Legislatura de la ALDF (2012-2015) y la Jefatura de Gobierno de Miguel Ángel Mancera Espinosa. Se trata, en todos los casos, del primer año legislativo de las tres legislaturas correspondientes al primer año de funciones de las últimas tres Jefaturas de Gobierno; en todos ellos hay un gobierno unificado o, lo que es lo mismo, el partido que detenta la titularidad de la Jefatura de Gobierno cuenta con mayoría absoluta de legisladores, y en donde la variación se encuentra en el partido que detenta el gobierno unificado: en 2006 y 2012 fue el PRD y en 2018 es Morena.

La respuesta a la interrogante se sustenta en una base de datos de elaboración propia a partir de la revisión de las versiones estenográficas, diarios de los debates y gacetas parlamentarias del Pleno de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México. Dicha base de datos contiene la información de la totalidad de las iniciativas de ley presentadas/aprobadas en las distintas legislaturas de dicho órgano legislativo. La evidencia empírica demuestra que los cambios ob-

³ De los 66 diputados que conforman la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, 34 son de Morena, 11 del Partido Acción Nacional (PAN), seis del PRD, seis del Partido del Trabajo (PT), cinco del Partido Revolucionario Institucional (PRI), dos del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y dos del Partido Encuentro Social (PES).

Mauricio Augusto Calcaño Monts

servados en 2018 en los ámbitos jurídico, legislativo y político de la Ciudad de México se materializaron tanto en una serie de continuidades en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, como es el papel preponderante de los legisladores en la actividad legislativa; al tiempo que se reflejaron en alteraciones en una serie de áreas como la cantidad total de iniciativas presentadas, el incremento en la tasa de aprobación de iniciativas de la Jefatura de Gobierno y el retraimiento en el activismo legislativo de ésta.

El capítulo se divide en tres apartados correspondientes a la exposición de la literatura politológica sobre el régimen presidencial y relaciones Ejecutivo-Legislativo; los trabajos empíricos sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en México, y la presentación de la evidencia empírica sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México.

2. Régimen presidencial y relaciones Ejecutivo-Legislativo

El régimen político de México es, al igual que el de Estados Unidos y la mayor parte de América Latina,⁴ un régimen presidencial tanto a nivel nacional como subnacional. Se trata de regímenes políticos que se distinguen por tres características principales: el titular del Ejecutivo o presidente es al mismo tiempo jefe de Estado y de gobierno, el presidente es electo por toda la nación mediante sufragio universal directo, y existe una división tajante o plena independencia entre las ramas ejecutiva y legislativa.⁵ Precisamente este último rasgo distintivo del régimen presidencial –la división tajante entre el Ejecutivo y el Legislativo– es el que ha generado toda una literatura politológica sobre las relaciones entre ambos poderes, pues se parte del supuesto de que el presidente “experimenta siempre grandes dificultades para hacer aprobar sus proyectos legislativos y financieros [...] de ahí resulta a menudo una cierta parálisis del gobierno”.⁶

⁴ Matthew Soberg Shugart, “Comparative Executive-Legislative Relations”, en Sarah A. Binder *et al.*, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 344-365.

⁵ Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª ed., Barcelona, Ariel, 1955.

⁶ *Ibidem*, p. 152.

Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México: de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México

El régimen presidencial de Estados Unidos fue tenido por muchos años como el modelo ideal, el que se ajustaba a la descripción anterior,⁷ dándose por descontado que en América Latina lo que operaba en realidad era una variante denominada como presidencialismo, que no es otra cosa que “la aplicación deformada del régimen presidencial [...] por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente”.⁸

Fue hasta los años ochenta, con la tercera ola de la democratización que abarcó, entre otros, a gran parte de América Latina, que se retomó el análisis comparativo sobre el régimen presidencial en dicha región.⁹ Juan Linz¹⁰ fijó los términos del debate advirtiendo sobre la superioridad del régimen parlamentario en comparación con el presidencial, por cuanto hace a la estabilidad democrática en especial en “naciones con profundas divisiones políticas y numerosos partidos políticos”.¹¹ Ello se explica, a decir de Linz, por dos aspectos institucionales del régimen presidencial que conducen al enfrentamiento y bloqueo entre poderes: la legitimidad democrática dual y el periodo fijo de elección.

La legitimidad democrática dual significa que ambos poderes son electos directamente por las personas, lo que es problemático cuando existen visiones contrapuestas entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. En palabras de Linz:

en un sistema presidencial, los legisladores, especialmente cuando representan partidos disciplinados y bien organizados que constituyen auténticas opciones políticas o ideológicas para los votantes, disfrutaban también de una legitimidad democrática, y es posible que la mayoría de una legislatura de estas características pueda presentar una opción política distinta de la de los votantes que apoyan al presidente... Puesto que ambos derivan su poder del voto del pueblo [...] hay siempre un conflicto

⁷ Matthew Soberg Shugart, *op. cit.*

⁸ Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 152.

⁹ José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, “From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations”, en *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, vol. 1, núm. 1, diciembre de 2010, pp. 38-53.

¹⁰ Juan Linz, “The Perils of Presidentialism”, en *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, 1990, pp. 51-69; y Juan Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implican?”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 25-143.

¹¹ Juan Linz, “The Perils of Presidentialism”, *op. cit.*, p. 51.

Mauricio Augusto Calcaño Monts

latente, que en algunas ocasiones puede estallar dramáticamente [...] [al tiempo que] no hay principios democráticos que lo resuelvan.¹²

El periodo fijo de elección, como su nombre lo indica, se refiere a que la duración del tiempo en el que ocupan su cargo el presidente y las y los legisladores está determinada con antelación y no hay posibilidad de modificarla; ello hace rígido al régimen presidencial, imposibilitando cambios acordes con las diferentes circunstancias que se presentan. Desde esta perspectiva, el régimen presidencial es más propenso a la inestabilidad, ya que no existen vías institucionales para resolver los desacuerdos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, lo que alienta el enfrentamiento, la parálisis e incluso la resolución por medios distintos a los democráticos, como es la intervención de las fuerzas armadas.

Posterior al trabajo de Linz ha habido todo un desarrollo de diversos estudios sobre el funcionamiento del régimen presidencial en América Latina. En primer lugar está la vertiente que pone el acento en el multipartidismo y lo que denominan como difícil relación con el régimen presidencial. Scott Mainwaring¹³ aborda la relación entre democracia y régimen presidencial resaltando el bloqueo legislativo y el inmovilismo que, a su decir, surgen de la combinación de dicho régimen con el multipartidismo. Es entonces la presencia del multipartidismo la que dificulta la relación entre los poderes y el propio funcionamiento del régimen presidencial, lo que se atenúa bien mediante una mayoría legislativa del partido del presidente con la conformación de una coalición estable o incluso por coaliciones cambiantes acordes con el tema de que se trate. De este modo, entre más legisladores tiene el partido del presidente, más fácil es que se pueda obtener una mayoría que respalde su agenda legislativa.

En segundo lugar se encuentran los trabajos que subrayan que el régimen presidencial no genera por sí mismo la inestabilidad democrática, sino que existen diversos tipos de regímenes presidenciales cuyas variaciones y diferentes relaciones Ejecutivo-Legislativo son resultado de la combinación de los poderes constitucionales-legislativos y partidarios de los presidentes, así como del

¹² Juan Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implican?”, *op. cit.*, pp. 33 y 34.

¹³ Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination”, en *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, 1993, pp. 198-228.

Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México: de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México

tipo de partidos y sistema de partidos existente.¹⁴ Según este punto de vista, la “fortaleza de los presidentes –su capacidad para ejercer influencia sobre la legislación– descansa sobre dos categorías de poderes [...] constitucionales y partidarios”.¹⁵ Siendo la interacción de estos dos poderes lo que determina la naturaleza de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, un presidente con limitados poderes constitucionales-legislativos combinado con amplios poderes partidarios puede desembocar en un presidencialismo como el que se vivió en México durante gran parte del siglo XX. Aunado a lo anterior, Mainwaring y Shugart¹⁶ se refieren al rol que ejercen en la relación Ejecutivo-Legislativo tanto el sistema de partidos o número de partidos como la disciplina interna de éstos. Ello es así porque a mayor número de partidos es más difícil que el presidente tenga un buen contingente legislativo, lo que complica el trato con el Congreso; del mismo modo, partidos poco disciplinados hacen menos predecible el intercambio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En tercer lugar está la perspectiva que aplica, con cambios, el modelo de elección racional del Congreso de Estados Unidos a los congresos latinoamericanos.¹⁷ Conforme a este enfoque, en América Latina los presidentes tienen un papel dominante en el proceso legislativo y los congresos un papel reactivo, aunque con posibilidades de negociación. Lo que varía, el poder de negociación del Congreso, depende del tipo de legislatura de que se trate con base en el tamaño del contingente legislativo del partido del presidente: mayoría recalci-

¹⁴ Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, “Introduction”, en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 1-11; Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”, en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, *op. cit.*, pp. 12-54; y Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, “Conclusion: Presidentialism and the Party System”, en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, *op. cit.*, pp. 394-438.

¹⁵ Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”, *op. cit.*, p. 13.

¹⁶ Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, “Conclusion: Presidentialism and the Party System”, *op. cit.*

¹⁷ Gary W. Cox y Scott Morgenstern, “Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002, pp. 446-468; Scott Morgenstern, “Towards a Model of Latin American Legislatures”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *op. cit.*, pp. 1-19; y Scott Morgenstern, “Explaining Legislative Politics in Latin America”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *op. cit.*, pp. 413-445.

Mauricio Augusto Calcano Monts

te, mayoría laborable, mayoría venal-parroquial y mayoría subordinada. De este modo, según el tipo de legislatura, el presidente implementará distintas tácticas para hacer pasar sus proyectos legislativos, lo que abarca las acciones unilaterales para las mayorías recalcitrantes, la negociación para las mayorías laborables, la dispensa de distintos tipos de recursos para las mayorías venal-parroquiales y la imposición para la mayoría subordinada.

La literatura politológica sobre el régimen presidencial y las relaciones Ejecutivo-Legislativo, hace claramente hincapié en las dificultades de dichas relaciones, en especial cuando hay una mayoría de legisladores contraria al presidente. Para América Latina se ha subrayado el papel de toda una serie de variables relacionadas con los partidos políticos en el Congreso, como son el número de partidos, la disciplina interna de éstos y los fines que persiguen los legisladores. A ello se suman los poderes legales y partidarios que detentan los presidentes, aunque el supuesto clave es que éstos tienen un papel dominante frente a sus congresos. A continuación se pasa revista a los trabajos que de manera empírica han puesto a prueba para México, en el plano nacional y subnacional, las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

3. Los trabajos empíricos sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en México

El año de 1997 marcó un punto de inflexión para las relaciones Ejecutivo-Legislativo en México, con el advenimiento del gobierno dividido en el ámbito nacional, lo que a su vez dio origen al desarrollo de toda una literatura que ha puesto a prueba empíricamente los postulados teóricos sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

Previo a 1997 son contados los estudios sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo. La visión clásica según la cual hubo un sometimiento total del Congreso al presidente en turno deriva básicamente de Goodspeed,¹⁸ quien señala

¹⁸ Stephen Spencer Goodspeed, “El papel del jefe de Ejecutivo en México”, en *Problemas agrícolas e industriales de México*, vol. 7, núm. 1, 1955, pp. 13-208.

Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México: de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México

que la calidad de supremo legislador del titular del Poder Ejecutivo tiene su explicación en cinco aspectos: la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso, las facultades reglamentarias del Ejecutivo, el ejercicio de facultades extraordinarias por parte del presidente, el derecho de veto y las incidencias de la presentación y aprobación de iniciativas de ley.

González Casanova¹⁹ confirma esta visión clásica al emprender el estudio del tipo de relación que en los hechos existía entre el titular del Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión en la época del presidencialismo mexicano. Al respecto, constata que, en efecto, el presidente controlaba al Congreso y en esa medida el equilibrio de poderes no era más que una ilusión, siendo dicha sujeción una de las características esenciales de la política mexicana. Por ello González Casanova sostiene que el Legislativo tenía asignada una función meramente simbólica al sancionar y dar validez a las decisiones del presidente.

Como resultado de este sometimiento del Legislativo al Ejecutivo en México, por muchos años se dejó de lado el abordaje científico de dicha relación.²⁰ Sin embargo, con el advenimiento de los gobiernos divididos desde 1997 se ha retomado la reflexión sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el ámbito nacional a partir de dos tipos de estudios: 1) los que ponen atención en los efectos de los gobiernos divididos en la producción legislativa, esto es en la presentación y aprobación de proyectos legislativos puestos a consideración de las cámaras

¹⁹ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, 15ª ed., México, Ediciones Era, 1984.

²⁰ Alonso Lujambio, “Entre el pasado y el futuro: la ciencia política y el Poder Legislativo en México”, en Mauricio Merino (coord.), *La ciencia política en México*, México, FCE/Conaculta, 1999, pp. 75-92.

Mauricio Augusto Calcano Monts

federales,²¹ y 2) los que tratan de la conformación de las coaliciones ganadoras al interior de las cámaras del Congreso de la Unión.²²

A grandes rasgos, ambas vertientes de análisis sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en México hablan 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 no existen visos de enfrentamiento y/o bloqueo legislativo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo de México. Hay un crecimiento exponencial en el número de iniciativas presentadas, en su gran mayoría por las y los legisladores; se fortaleció el papel desempeñado por las comisiones legislativas y los partidos políticos; se visualiza una tendencia al consenso y a la conformación de coaliciones sustentadas en los temas; se aprueban más iniciativas pero su proporción es

²¹ María del Carmen Nava Polina *et al.*, “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000, pp. 85-103; Benito Nacif, “Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, en *Política y Gobierno*, vol. 11, núm. 1, enero-junio de 2004, pp. 9-41; Benito Nacif, *The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking Under Divided Government in Mexico*, México, División de Estudios Políticos-CIDE (Documento de Trabajo núm. 185), 2006; Benito Nacif, “El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido”, en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México. XIII. Políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 45-83; Ricardo Espinoza Toledo y Mónica Miguel Cárdenas, “El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM Iztapalapa/Universidad de Colima/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007, pp. 209-230; Luisa Béjar Algazi, “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 4, octubre-diciembre de 2012, pp. 619-647; Luisa Béjar Algazi, “Cuando la descentralización en los partidos llega a los recintos parlamentarios ¿quién legisla en México?”, en Luisa Béjar Algazi (coord.), *¿Quién, cómo y qué se legisla en México?*, México, UNAM, 2013, pp. 17-41; Luisa Béjar Algazi, “Cuando el Ejecutivo es débil ¿quién legisla en México?”, en *Política y Gobierno*, vol. 21, núm. 2, julio-diciembre de 2014, pp. 327-349; y María Amparo Casar e Ignacio Marván, “Prefacio” y “Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, 2014, pp. 9-85.

²² María Amparo Casar, “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México”, en *Política y Gobierno*, vol. 6, núm. 1, enero-junio de 1999, pp. 83-128; María Amparo Casar, “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, en *Política y Gobierno*, vol. 7, núm. 1, enero-junio de 2000, pp. 183-202; María Amparo Casar, “Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *op. cit.*, pp. 114-144; y María Amparo Casar, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, en *Política y Gobierno*, vol. 15, núm. 2, julio-diciembre de 2008, pp. 221-270.

Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México: de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México

baja con respecto al enorme cúmulo de las que se presentan; y el Ejecutivo redujo la cantidad de iniciativas que presenta y también disminuyó el número de las que le son aprobadas, aunque con porcentajes superiores a 50%, por lo que no se puede hablar de parálisis legislativa.

Por lo que respecta a las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el ámbito subnacional de México, su estudio es bastante incipiente²³ aunque existen varios trabajos sobre la materia con cuatro vertientes principales: los que contabilizan el número de experiencias de gobiernos divididos,²⁴ los que abordan la produc-

²³ Francisco Reveles Vázquez, “Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas”, en *Estudios Políticos*, núm. 23, mayo-agosto de 2011, pp. 11-30.

²⁴ Alonso Lujambio, “Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría*, México, Taurus, 2002, pp. 319-348; Antonio Faustino Torres y Ninfa Elizabeth Hernández Trejo, “Los gobiernos divididos estatales en México después de la alternancia (2000-2012)”, en *Apuntes Electorales: Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, vol. 12, núm. 48, 2013, pp. 81-113; y José Said Sánchez Martínez, “Coaliciones preelectorales, gobierno dividido y unificado a nivel estatal: 1998-2014”, en *Estudios Políticos*, núm. 32, mayo-agosto de 2014, pp. 115-142.

Mauricio Augusto Calcano Monts

ción legislativa bajo gobiernos divididos,²⁵ la aplicación de los modelos espaciales de votación a los congresos subnacionales,²⁶ y los de éxito legislativo.²⁷

Respecto al primer tipo de trabajos, las experiencias de gobiernos divididos y las relaciones Ejecutivo-Legislativo, Alonso Lujambio²⁸ 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.

Torres y Hernández²⁹ revisaron la experiencia de los gobiernos divididos en el periodo 2000-2012, corroborando la tendencia a un mayor número de gobiernos de este tipo con el transcurso del tiempo (cinco en el periodo presidencial de Salinas, 19 en el de Zedillo, 38 con Fox y 33 con Calderón). A su vez, constataron la propensión de los gobiernos divididos a generar acuerdos y coopera-

²⁵ Alberto Aziz Nassif, “Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *op. cit.*, pp. 295-317; Rosa María Mirón Lince, “El Poder Legislativo en el Distrito Federal: la II Asamblea Legislativa”, en Luisa Béjar Algazi y Rosa María Mirón Lince (coords.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, AMEP/Senado de la República, LVIII Legislatura, 2003, pp. 243-274; Cuauhtémoc López Guzmán, “Configuración parlamentaria y productividad legislativa en el Congreso de Baja California”, en *Estudios Políticos*, núm. 33, mayo-agosto de 2003, pp. 173-200; Álvaro F. López Lara, “Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *op. cit.*, pp. 473-505; Luis Alejandro Sánchez Romero, “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, 2014; y Mauricio Augusto Calcano Monts, *Relaciones Ejecutivo-Legislativo en el ámbito subnacional de México: el caso del Congreso de la Ciudad de México*, México, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República (Cuaderno de Investigación núm. 35), 2017, pp. 1-24.

²⁶ Mariel Niño Melka, *Un mapa espacial de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: disciplina y faccionalismo legislativo*, tesis de licenciatura en Ciencia Política, México, ITAM, 2010; Eric Magar, “When the Cartels Split: Roll Call Votes and Majority Factional Warfare in the Mexico City Assembly”, ponencia presentada durante la convención anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, 2011; y Álvaro F. López Lara, “Ideología y coaliciones en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, en Luisa Béjar Algazi (coord.), *¿Quién, cómo y qué se legisla en México?*, *op. cit.*, pp. 217-264.

²⁷ Mauricio Augusto Calcano Monts, *Legislando en México: un estudio de caso sobre la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, tesis de maestría en Derecho Administrativo y de la Regulación, México, ITAM, 2013.

²⁸ Alonso Lujambio, “Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997”, *op. cit.*

²⁹ Antonio Faustino Torres y Ninfa Elizabeth Hernández Trejo, *op. cit.*

Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México: de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México

ción entre poderes, antes que una supuesta parálisis y crisis de gobernabilidad. Sánchez³⁰ 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.

De la segunda vertiente de los estudios sobre los congresos subnacionales, los que analizan la producción legislativa en gobiernos divididos, Mirón Lince³¹ abordó las incidencias de la vida interna de los partidos y sus grupos parlamentarios en el primer año de la II Legislatura de la ALDF (2000-2003). Con base en ello subraya las dificultades para el acuerdo entre partidos que condujeron a una situación en la que sólo nueve iniciativas fueron aprobadas y más de 100 quedaron pendientes.

López Lara³² 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), concluyendo 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.

Calcaneo³³ comparó la producción legislativa en la ALDF en el primer año de una legislatura con gobierno unificado, la V Legislatura (2009-2012); y el mismo periodo de otra legislatura con gobierno dividido, la VII Legislatura (2015-2018), no encontrando diferencia alguna entre la producción legislativa en el gobierno dividido y en el unificado, por lo menos para el caso de la ALDF.

Como parte de los modelos espaciales aplicados a los congresos subnacionales, Niño Melka³⁴ revisó los dos primeros años de la IV Legislatura de la ALDF (2006-2009), encontrando que fueron dos las dimensiones que explicaron el actuar de las y los legisladores: la primera de carácter ideológico, eje derecha-

³⁰ José Said Sánchez Martínez, *op. cit.*

³¹ Rosa María Mirón Lince, *op. cit.*

³² Álvaro F. López Lara, "Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México", *op. cit.*

³³ Mauricio Augusto Calcaneo Monts, *Relaciones Ejecutivo-Legislativo en el ámbito subnacional de México: el caso del Congreso de la Ciudad de México*, *op. cit.*

³⁴ Mariel Niño Melka, *op. cit.*

Mauricio Augusto Calcano Monts

izquierda; y la segunda que responde a temas electorales, de clientelismo de élites y de reparto de bienes y recursos.

Magar³⁵ investigó los tres años de la misma IV Legislatura de la ALDF, confirmando los hallazgos de Niño Melka sobre la existencia de dos dimensiones que explican el actuar de las y los legisladores. Sin embargo, Magar hace notar que mientras en la primera dimensión el partido mayoritario, el PRD, actuó como un solo bloque al votar en conjunto, en la segunda dimensión se hallaron los temas que lo dividieron en dos facciones bien diferenciadas.

López Lara³⁶ estudió las legislaturas I, II, III, IV y V de la ALDF (1997-2012), corroborando la existencia de dos dimensiones explicativas. Además, encontró que hay una estabilidad en el tiempo en las coaliciones ganadoras; una división del partido mayoritario, el PRD, en las legislaturas III y IV que se explica por asuntos relacionados con la segunda dimensión; y con base en la unidad registrada por las bancadas parlamentarias al momento de emitir sus votos dedujo la presencia de cierta influencia de los partidos sobre los legisladores.

Finalmente, Calcano³⁷ revisó el éxito legislativo en la V Legislatura de la ALDF (2009-2012), para lo que analizó las 1 105 iniciativas de ley presentadas en dicha legislatura a efecto de determinar si alguna de las 11 distintas variables independientes estaba relacionada o asociada con la variable dependiente consistente en la aprobación de las iniciativas de ley. Detectó “cuatro variables independientes cuyo cruce con la variable dependiente estatus de las iniciativas arrojó una fuerza medianamente débil de asociación [...] si el diputado proponente pertenecía a la comisión dictaminadora, quién era diputado proponente, el tema de la iniciativa, y la comisión dictaminadora”.³⁸

Los estudios empíricos sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo, tanto en el ámbito nacional como el subnacional, se han abocado a los gobiernos divididos, sin que hayan encontrado señales de bloqueo entre poderes. Los gobiernos unificados fueron dejados prácticamente de lado bajo el supuesto de que en éstos

³⁵ Eric Magar, *op. cit.*

³⁶ Álvaro F. López Lara, “Ideología y coaliciones en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, *op. cit.*

³⁷ Mauricio Augusto Calcano Monts, *Legislando en México: un estudio de caso sobre la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, *op. cit.*

³⁸ *Ibidem*, p. 124.

no habría contraposición entre el Ejecutivo y el Legislativo. No obstante, resaltan los modelos espaciales que se aplicaron a distintas legislaturas con gobiernos unificados en la ALDF (legislaturas I, III, IV y V), donde se encontró que en las votaciones en las que había una dimensión ideológica el partido mayoritario, el PRD, actuó en bloque; mientras que votaron divididos en temas electorales, de clientelismo de elites y de reparto de bienes y recursos. A continuación se ofrece la evidencia empírica sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el tránsito de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México.

4. La evidencia empírica sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México

Enseguida se presenta la evidencia empírica sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México a partir de la información en materia de producción legislativa en la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México; esto es, se muestra la información sobre la presentación/aprobación de iniciativas de ley en el primer año legislativo de tres distintas legislaturas con gobierno unificado, dos correspondientes a la ALDF –la IV (2006-2009, con información del 14 de septiembre de 2006 al 13 de septiembre de 2007) y la VI (2012-2015, con datos del 14 de septiembre de 2012 al 13 de septiembre de 2013)– y una al Congreso de la Ciudad de México –la I Legislatura (2018-2021, con información del 17 de septiembre de 2018 al 31 de agosto de 2019).

Se trata en todos los casos del primer año legislativo de las tres legislaturas correspondientes al primer año de funciones de las tres últimas jefaturas de Gobierno (Marcelo Ebrard Casaubon del PRD, de 2006-2012; Miguel Ángel Mancera Espinosa del PRD, de 2012-2018; y Claudia Sheinbaum Pardo de Morena, de 2018-2024), en todos los cuales hay un gobierno unificado o, lo que es lo mismo, el partido que detenta la titularidad de la Jefatura de Gobierno cuenta con mayoría absoluta de legisladores; y en donde la variación se encuentra en el partido que detenta el gobierno unificado, en 2006 y 2012 fue el PRD y en 2018 es Morena.

La respuesta a la interrogante se sustenta en una base de datos de elaboración propia a partir de la revisión de las versiones estenográficas, diarios de

Mauricio Augusto Calcaño Monts

los debates y gacetas parlamentarias del Pleno de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México. Dicha base de datos contiene la información de la totalidad de iniciativas de ley presentadas/aprobadas en las distintas legislaturas de dicho órgano legislativo.

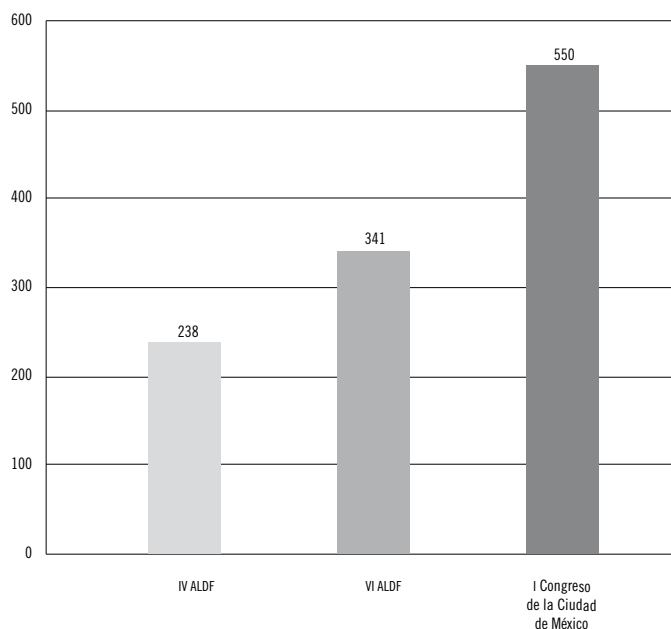
Son dos los aspectos que se revisan de la producción legislativa en la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México y que permiten detectar posibles cambios en las relaciones Ejecutivo-Legislativo como producto de las transformaciones ocurridas en 2018: el número de iniciativas presentadas y las tasas de aprobación de iniciativas, en ambos casos tanto en lo general como para los distintos tipos de actores con derecho a formular proyectos legislativos ante el Congreso. De este modo, con tal información se está en posibilidad de determinar si se observan o no modificaciones en las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México con motivo de los cambios jurídicos, legislativos y políticos que se llevaron a cabo en 2018.

El gráfico 1 presenta la información del total de iniciativas de ley presentadas en el primer año de actividades de las legislaturas IV y VI de la ALDF, así como de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México. En la IV Legislatura se presentaron 238 iniciativas, en la VI Legislatura 341, y en la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México fueron 550 iniciativas (300 más que en la IV Legislatura y 200 más que en la VI Legislatura).

Hay un cambio evidente a la alza en el número de iniciativas presentadas derivado del tránsito de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México, lo que puede tener varias explicaciones entre las que se encuentra la referente al tipo de cambio que significó el triunfo de Morena en 2018, pues a decir de quienes integran dicho partido se trata de una transformación de la vida política del país y la ciudad, de la denominada Cuarta Transformación, que implicaría una modificación de gran calado al andamiaje institucional existente y, en consecuencia, de la normatividad que regía antes de su llegada al poder. A ello se suma la necesidad de modificar la normatividad secundaria de la ciudad para adecuarla a la Constitución local que entró en vigor el 17 de septiembre de 2018. En tal sentido, el arribo de Morena sí pareciese tener de arranque implicaciones en el funcionamiento del Poder Legislativo de la Ciudad de México.

Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México: de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México

Gráfico 1. Total de iniciativas presentadas en el primer año legislativo, legislaturas IV y VI de la ALDF y I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de versiones estenográficas, gacetas parlamentarias y diarios de los debates de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México.

Un segundo aspecto que se debe considerar es el atinente a las iniciativas de ley presentadas por tipo de proponente; la información es importante para saber quiénes impulsan los cambios legislativos. A dicho respecto cabe destacar que derivado del cambio de estatus jurídico de la Ciudad de México se amplió el número de actores con posibilidad de presentar iniciativas de ley ante el Congreso. En la ALDF podían presentar iniciativas de ley las y los diputados, el jefe de Gobierno, el Tribunal Superior de Justicia y las y los ciudadanos que reunieran un número determinado de firmas (artículo 46 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal). La nueva Constitución Política de la Ciudad de México contempla que también puedan formular iniciativas de ley las alcaldías y los organismos autónomos (artículo 30 de la Constitución). Además, desde la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México se es parte del proceso de reformas a la Constitución general de la república, del denominado constituyente permanente, por

Mauricio Augusto Calcano Monts

lo que se está en posibilidad de recibir minutas provenientes del Congreso de la Unión.

El cuadro 1 contiene la información del desagregado por tipo de proponente de las iniciativas de ley presentadas en el primer año de actividades de las legislaturas IV y VI de la ALDF, así como de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México.

Cuadro 1. Iniciativas de ley presentadas por tipo de proponente, legislaturas IV y VI de la ALDF y I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México

| Núm. legislatura | Proponente | Frecuencia | Porcentaje |
|-----------------------------------|----------------------|------------|------------|
| IV ALDF | Diputados | 218 | 91.6 |
| | Jefe de Gobierno | 20 | 8.4 |
| VI ALDF | Diputados | 267 | 78.3 |
| | Jefe de Gobierno | 74 | 21.7 |
| I Congreso de la Ciudad de México | Diputados | 500 | 90.9 |
| | Jefe de Gobierno | 17 | 3.1 |
| | Ciudadanos | 23 | 4.2 |
| | Organismos autónomos | 1 | 0.2 |
| | Congreso de la Unión | 6 | 1.1 |
| | Alcaldías | 3 | 0.5 |

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de versiones estenográficas, gacetas parlamentarias y diarios de los debates de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México.

Varios son los aspectos que se deben subrayar:

1. Los legisladores presentan el grueso de las iniciativas de ley tanto en la ALDF como en el Congreso de la Ciudad de México, nueve de cada 10 de las iniciativas en las legislaturas IV y I y ocho de cada 10 iniciativas en la VI Legislatura.
2. La Jefatura de Gobierno tiene variaciones importantes en la proporción de iniciativas que presenta, con un máximo de 21% de éstas en la VI Legislatura de la ALDF y un mínimo de 3% en la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México. Miguel Ángel Mancera Espinosa tuvo

Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México: de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México

un importante activismo legislativo vinculado a la presentación de un número considerable de iniciativas de ley en materia de cambios de uso de suelo;³⁹ Claudia Sheinbaum Pardo es la jefa de Gobierno que menos iniciativas de ley ha presentado.

3. Mientras que en el primer año de actividades de las legislaturas IV y VI de la ALDF no se registran iniciativas presentadas por sujetos distintos a los diputados y la Jefatura de Gobierno, en la I Legislatura se observa que 6% de las iniciativas proviene de otro tipo de actores, en forma destacada las y los ciudadanos con 4% de ellas, todas relacionadas con cambios de uso de suelo.

El tránsito de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México en cuanto a quién presenta las iniciativas de ley se materializa, al menos hasta ahora, en tres aspectos: hay continuidad en términos de que son las y los legisladores quienes presentan la gran mayoría de los proyectos legislativos; la Jefatura de Gobierno tiene un menor activismo legislativo derivado principalmente de la no presentación de iniciativas de ley en el tema de los cambios de uso de suelo; y las y los ciudadanos han asumido una mayor participación en términos de la presentación de iniciativas de ley enfocadas totalmente a la materia de cambios de uso de suelo. El tema de los cambios de uso de suelo es medular para explicar el retraimiento en la presentación de iniciativas de ley por parte de la jefa de Gobierno Claudia Sheinbaum Pardo y su sustitución por un mayor activismo ciudadano, lo que coincide con el hecho de que dicho tema fue parte central de la campaña electoral de 2018.⁴⁰

En tercer lugar se presentan los resultados de las tasas de aprobación de iniciativas (aprobadas o no aprobadas entre presentadas) para las legislaturas en general y para los actores con derecho a formular propuestas de modificaciones legales ante la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México.

³⁹ El 29 de mayo de 2013 Miguel Ángel Mancera Espinosa, en su calidad de jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, presentó 36 iniciativas de ley sobre cambios de uso de suelo en distintos predios de la ciudad.

⁴⁰ Por ejemplo, Claudia Sheinbaum Pardo incluyó como punto 3 de su programa de gobierno el relativo a “Desarrollo urbano, vivienda y espacio público”. Véase Claudia Sheinbaum Pardo, *Ciudad de México: ciudad de la innovación y la esperanza*, disponible en <http://www.claudiacdmx.com/files/programa_gobierno.pdf>, página consultada el 17 de enero de 2020.

Mauricio Augusto Calcano Monts

El cuadro 2 incluye la información sobre la tasa de aprobación de iniciativas para el primer año de actividades de las legislaturas IV y VI de la ALDF y la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México. Los resultados son los siguientes:

1. Las tasas de aprobación de iniciativas de ley son muy parecidas para las tres legislaturas, alrededor de 20% en cada una de éstas, es decir que fueron aprobadas una de cada cinco iniciativas puestas a consideración del Poder Legislativo local.
2. En números absolutos, la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México tuvo una mayor cantidad de iniciativas aprobadas, 109, en comparación con las legislaturas IV y VI de la ALDF, con 61 y 69 respectivamente.

Cuadro 2. Iniciativas aprobadas/no aprobadas, legislaturas IV y VI de la ALDF y I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México

| Núm. legislatura | Aprobadas/no aprobadas | Frecuencia | Porcentaje |
|-----------------------------------|------------------------|------------|------------|
| IV ALDF | Aprobadas | 61 | 25.6 |
| | No aprobadas | 177 | 74.4 |
| VI ALDF | Aprobadas | 69 | 20.2 |
| | No aprobadas | 272 | 79.8 |
| I Congreso de la Ciudad de México | Aprobadas | 109 | 19.8 |
| | No aprobadas | 441 | 80.2 |

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de versiones estenográficas, gacetas parlamentarias y diarios de los debates de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México.

El cuadro 3, por su parte, muestra la información de las tasas de aprobación por tipo de proponente para las tres legislaturas en estudio, destacando lo siguiente:

1. A las y los ciudadanos se les desecharon las 23 iniciativas presentadas, todas sobre cambios de uso de suelo en la I Legislatura del Congreso. Las alcaldías han corrido la misma suerte, pues no se le ha dado el visto bueno a alguna de las tres iniciativas que presentaron en la I Legislatura del Congreso.

Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México: de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México

2. Han sido aprobadas las seis minutas de reforma constitucional provenientes del Congreso de la Unión; lo mismo aconteció con la única iniciativa formulada por los organismos autónomos.
3. Las y los diputados tienen una tasa de aprobación de sus iniciativas bastante similar en las tres legislaturas bajo análisis; aproximadamente 20% o dos de cada 10 iniciativas que presentan son aprobadas.
4. Las tasas de aprobación de las iniciativas de los titulares de la Jefatura de Gobierno presentan un cambio bastante notable entre las dos legislaturas de la ALDF en comparación con la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México. En las dos legislaturas de la ALDF las tasas de aprobación de los jefes de Gobierno del PRD rondan 25% o una de cada cuatro iniciativas presentadas; en contraste, en la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México la tasa de aprobación para la jefa de Gobierno es de un poco más de 50% o una de cada dos iniciativas presentadas.

Si bien en las tres legislaturas abordadas hubo gobierno unificado, esto no significó de manera alguna que la o el jefe de Gobierno en funciones tuviera vía libre para sus propuestas legislativas. De hecho, en el caso de las legislaturas con gobierno unificado del PRD fueron bastante bajas las tasas de aprobación de iniciativas de los jefes de Gobierno. Si bien para Morena la tasa de aprobación es mucho mayor, 50%, estamos hablando de que una de cada dos iniciativas de la jefa de Gobierno no fue aprobada en el primer año de trabajos legislativos.

Mauricio Augusto Calcano Monts

Cuadro 3. Iniciativas aprobadas/no aprobada por tipo de proponente, legislaturas IV y VI de la ALDF y I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México

| Núm. legislatura | Proponente | Diputados | Jefe de Gobierno | Ciudadanos | Organismos autónomos | Congreso de la Unión | Alcaldías |
|------------------|--------------|-----------|------------------|------------|----------------------|----------------------|-----------|
| IV | Aprobadas | 56 | 5 | | | | |
| | | 25.7% | 25% | | | | |
| | No aprobadas | 162 | 15 | | | | |
| | | 74.3% | 75% | | | | |
| VI | Aprobadas | 52 | 17 | | | | |
| | | 19.5% | 23% | | | | |
| | No aprobadas | 215 | 57 | | | | |
| | | 80.5% | 77% | | | | |
| I | Aprobadas | 93 | 9 | 0 | 1 | 5 | 0 |
| | | 18.6% | 52.9% | 0% | 100% | 83.3% | 0% |
| | No aprobadas | 407 | 8 | 23 | 0 | 1 | 3 |
| | | 81.4% | 47.1% | 100% | 0% | 16.7% | 100% |

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de versiones estenográficas, gacetas parlamentarias y diarios de los debates de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México.

5. Conclusión

Las incidencias de las relaciones Ejecutivo-Legislativo han sido uno de los grandes temas de la literatura politológica, lo mismo en el plano teórico que en el empírico. Para América Latina la llegada de la tercera ola democratizadora significó, entre otras tantas cosas, un resurgimiento de la reflexión sobre el funcionamiento de los regímenes presidenciales.

Linz fijó los términos del debate sobre los riesgos que para la estabilidad democrática representa el régimen presidencial, tanto por el enfrentamiento entre los poderes Legislativo y Ejecutivo como por la falta de previsiones institucionales para resolverlos. Posteriores desarrollos llamaron la atención sobre la contribución que tiene una serie de factores para el enfrentamiento entre poderes, como son los relacionados con el número de partidos, la vida interna de éstos, y los poderes legislativos y partidarios de los presidentes, entre otros. Los par-

Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México: de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México

tidos políticos se erigen como parte fundamental para explicar los encuentros y desencuentros entre poderes.

Para el caso de México, en gran parte del siglo XX prevaleció la que podemos denominar como visión clásica, que postula y da por sentada la sujeción del Poder Legislativo al Ejecutivo y que fue una de las características medulares de nuestro presidencialismo. Sin embargo, con el advenimiento de los gobiernos divididos en el ámbito nacional se retomó la reflexión sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo, ahora en un entorno en el cual el presidente no tenía mayoría en el Congreso de la Unión. Los diversos estudios empíricos sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en gobiernos divididos en el ámbito nacional demostraron que, contrario a lo que se podía esperar, no hubo bloqueo ni parálisis legislativa alguna.

En el ámbito subnacional también se ha emprendido el estudio de los gobiernos divididos y su impacto en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Básicamente se ha constatado el aumento en el número de experiencias de este tipo de gobiernos, sin visos de bloqueo ni parálisis legislativa.

No obstante, los esfuerzos teóricos y empíricos en el área de las relaciones Ejecutivo-Legislativo han dejado casi por completo de lado las situaciones de gobierno unificado, pues parten del supuesto de que el primero controla al segundo y por lo tanto los congresos son sólo una correa de transmisión de la agenda política del presidente. Sin embargo, la situación es mucho más compleja y depende de la relación del presidente con su partido y el tipo de legislatura a la que se enfrente (por ejemplo recalcitrante, laborable, venal-parroquial o subordinada), entre otros.

El presente trabajo abordó precisamente las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la capital del país en el marco de los gobiernos unificados, contrastando las experiencias previas y posteriores a 2018 cuando hubo un cambio de gran calado en los ámbitos jurídico, político y legislativo, lo cual se traduce en el paso de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México.

La evidencia empírica sobre la producción legislativa en la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México permite concluir lo siguiente:

Mauricio Augusto Calcaño Monts

- Los congresos de la Ciudad de México no son, ni de lejos, apéndices de la Jefatura de Gobierno. Con el PRD las tasas de aprobación de las iniciativas de la Jefatura de Gobierno apenas alcanzaban 25%; con Morena son de 50%. No todo lo que envía el jefe de Gobierno es aprobado en automático por las y los legisladores locales, a pesar de contar con contingentes legislativos con mayoría absoluta.
- Las y los legisladores de la Ciudad de México son quienes llevan la carga en términos de presentación de iniciativas y de aprobación de éstas. Son ellos quienes presentan el grueso de las iniciativas de ley, aproximadamente 90% del total de éstas; y es a ellos a quienes se les aprueba la mayoría de las iniciativas.
- El cambio del PRD a Morena en la Ciudad de México en términos de las relaciones Ejecutivo-Legislativo se manifiesta en una serie de aspectos: la implosión en el número de iniciativas presentadas en total; el retraimiento en el activismo legislativo de la jefa de Gobierno y una mayor participación ciudadana, con el tema de los cambios de uso de suelo como medular; y el incremento en el número total de iniciativas aprobadas y el aumento en la tasa de aprobación por lo que hace a la Jefatura de Gobierno.
- En resumen, no son iguales las distintas experiencias de gobiernos unificados en la ahora Ciudad de México, hay tanto evidentes continuidades como manifiestas variaciones.

6. Bibliografía

Aziz Nassif, Alberto, “Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización”, en Casar, María Amparo, e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría*, México, Taurus, 2002, pp. 295-317.

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

Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México: de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México

- , “Cuando el Ejecutivo es débil ¿quién legisla en México?”, en *Política y Gobierno*, vol. 21, núm. 2, julio-diciembre de 2014, pp. 327-349.
- , “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 4, octubre-diciembre de 2012, pp. 619-647.
- Calcano Monts, Mauricio Augusto, *Legislando en México: un estudio de caso sobre la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, tesis de maestría en Derecho Administrativo y de la Regulación, México, ITAM, 2013.
- , *Relaciones Ejecutivo-Legislativo en el ámbito subnacional de México: el caso del Congreso de la Ciudad de México*, México, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República (Cuaderno de Investigación núm. 35), 2017, pp. 1-24.
- Casar, María Amparo, *Representation and Decision Making in the Mexican Congress*, México, División de Estudios Políticos-CIDE (Documento de Trabajo núm. 258), 2011.
- , “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, en *Política y Gobierno*, vol. 7, núm. 1, enero-junio de 2000, pp. 183-202.
- , “Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)”, en Morgenstern, Scott, y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002, pp. 114-144.
- , “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México”, en *Política y Gobierno*, vol. 6, núm. 1, enero-junio de 1999, pp. 83-128.
- , “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, en *Política y Gobierno*, vol. 15, núm. 2, julio-diciembre de 2008, pp. 221-270.
- , e Ignacio Marván, “Prefacio” y “Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012”, en Casar, María Amparo, e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, 2014, pp. 9-85.
- Cheibub, José Antonio, y Fernando Limongi, “From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations”, en *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, vol. 1, núm. 1, diciembre de 2010, pp. 38-53.

Mauricio Augusto Calcaño Monts

- Cox, Gary W., y Scott Morgenstern, “Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”, en Morgenstern, Scott, y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002, pp. 446-468.
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª ed., Barcelona, Ariel, 1955.
- Espinoza Toledo, Ricardo, y Mónica Miguel Cárdenas, “El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)”, en Espinoza Toledo, Ricardo, y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM Iztapalapa/Universidad de Colima/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007, pp. 209-230.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 15ª ed., México, Ediciones Era, 1984.
- Goodspeed, Stephen Spencer, “El papel del jefe de Ejecutivo en México”, en *Problemas agrícolas e industriales de México*, vol. 7, núm. 1, 1955, pp. 13-208.
- Linz, Juan, “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implican?”, en Linz, Juan J., y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 25-143.
- , “The Perils of Presidentialism”, en *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, 1990, pp. 51-69.
- López Guzmán, Cuauhtémoc, “Configuración parlamentaria y productividad legislativa en el Congreso de Baja California”, en *Estudios Políticos*, núm. 33, mayo-agosto de 2003, pp. 173-200.
- López Lara, Álvaro F., “Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México”, en Espinoza Toledo, Ricardo, y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM Iztapalapa/Universidad de Colima/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007, pp. 473-505.
- , “Ideología y coaliciones en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, en Béjar Algazi, Luisa (coord.), *¿Quién, cómo y qué se legisla en México?*, México, UNAM, 2013, pp. 217-264.
- Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México: de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México

- , “Entre el pasado y el futuro: la ciencia política y el Poder Legislativo en México”, en Merino, Mauricio (coord.), *La ciencia política en México*, México, FCE/Conaculta, 1999, pp. 75-92.
- , “Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997”, en Casar, María Amparo, e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría*, México, Taurus, 2002, pp. 319-348.
- Magar, Eric, “When the Cartels Split: Roll Call Votes and Majority Factional Warfare in the Mexico City Assembly”, ponencia presentada durante la convención anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, 2011.
- Mainwaring, Scott, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, en *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, 1993, pp. 198-228.
- , y Matthew Soberg Shugart, “Conclusion: Presidentialism and the Party System”, en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 394-438.
- , y Matthew Soberg Shugart, “Introduction”, en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 1-11.
- , y Matthew Soberg Shugart, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal”, en Kellogg Institute for International Studies, Working Paper núm. 200, julio de 1993, pp. 1-26.
- , y Matthew Soberg Shugart, “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”, en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 12-54.
- Mirón Lince, Rosa María, “El Poder Legislativo en el Distrito Federal: la II Asamblea Legislativa”, en Béjar Algazi, Luisa, y Rosa María Mirón Lince (coords.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, AMEP/Senado de la República, LVIII Legislatura, 2003, pp. 243-274.
- Morgenstern, Scott, “Explaining Legislative Politics in Latin America”, en Morgenstern, Scott, y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002, pp. 413-445.

Mauricio Augusto Calcaño Monts

- , “Towards a Model of Latin American Legislatures”, en Morgenstern, Scott, y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002, pp. 1-19.
- Nacif, Benito, *The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking Under Divided Government in Mexico*, México, División de Estudios Políticos-CIDE (Documento de Trabajo núm. 185), 2006.
- , “El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido”, en Méndez, José Luis (coord.), *Los grandes problemas de México. XIII. Políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 45-83.
- , “Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, en *Política y Gobierno*, vol. 11, núm. 1, enero-junio de 2004, pp. 9-41.
- Nava Polina, María del Carmen, *et al.*, “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998”, en Pérez, Germán, y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000, pp. 85-103.
- Niño Melka, Mariel, *Un mapa espacial de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: disciplina y faccionalismo legislativo*, tesis de licenciatura en Ciencia Política, México, ITAM, 2010.
- Reveles Vázquez, Francisco, “Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas”, en *Estudios Políticos*, núm. 23, mayo-agosto de 2011, pp. 11-30.
- Sánchez Martínez, José Said, “Coaliciones preelectorales, gobierno dividido y unificado a nivel estatal: 1998-2014”, en *Estudios Políticos*, núm. 32, mayo-agosto de 2014, pp. 115-142.
- Sánchez Romero, Luis Alejandro, “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, 2014.
- Sheinbaum Pardo, Claudia, *Ciudad de México: ciudad de la innovación y la esperanza*, disponible en <http://www.claudiacdmx.com/files/programa_gobierno.pdf>, página consultada el 17 de enero de 2020.

Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México: de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México

Shugart, Matthew Soberg, “Comparative Executive-Legislative Relations”, en Binder, Sarah A., *et al.*, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 344-365.

Torres, Antonio Faustino, y Ninfa Elizabeth Hernández Trejo, “Los gobiernos divididos estatales en México después de la alternancia (2000-2012)”, en *Apuntes Electorales: Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, vol. 12, núm. 48, 2013, pp. 81-113.