



## RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN SISTEMAS PRESIDENCIALES

Fernando Barrientos Del Monte\*

Las relaciones ejecutivo-legislativo se refieren a las situaciones bajo las cuales se desarrollan las actividades interdependientes relacionadas con las facultades establecidas constitucionalmente entre el parlamento o congreso (poder legislativo) y el jefe de gobierno (poder ejecutivo) y pueden ser fluidas y de cooperación, o complicadas y de conflicto. Es decir, la existencia o no de acuerdos y coincidencias principalmente en la creación y modificación de leyes, las designaciones para los cargos que constitucionalmente deben nombrarse con la confluencia de ambos poderes, las acciones de control del parlamento hacia el ejecutivo, como la aprobación de presupuestos anuales que incluyen ingresos (impuestos) y egresos (gasto público) y otras funciones contempladas en las leyes. Dichas relaciones varían dependiendo de *a)* la forma de gobierno, es decir si es presidencial, semipresidencial o parlamentario; *b)* el régimen político, es decir, si es una democracia, un sistema no democrático como las autocracias, o un régimen híbrido, dónde hay instituciones democráticas pero prácticas autoritarias, y *c)* el sistema de partidos, es decir, si es bipartidista, de pluralismo moderado o de pluralismo extremo.

### *El modelo presidencial*

En el caso del presidencialismo, como en Estados Unidos de América (EUA), México y prácticamente todos los países latinoamericanos, donde las figuras de jefe de Estado y jefe de gobierno se depositan en una sola persona, tales relaciones están definidas además por cuatro factores, *i)* el diseño institucional de separación de poderes que otorga igual legitimidad y determinadas facultades a cada uno de estos poderes, *ii)* la soberanía del congreso en la elaboración de leyes y facultades de control frente al ejecutivo, *iii)* la legitimidad a las acciones presidenciales en la implementación de políticas públicas que no dependen de la aprobación del congreso y sus obligaciones de rendición de cuentas hacia éste y, *iv)* la interdependencia en el funcionamiento de ambas instituciones. Otros factores que inciden en tales relaciones son si el parlamento o congreso es unicameral, como en Perú, Costa Rica o Venezuela; o bicameral, regularmente de senadores (alta) y diputados (baja), como en EUA, México y Argentina, y en el segundo caso, si las cámaras son elegidas de

---

\* Universidad de Guanajuato



manera directa o indirecta, y si poseen facultades iguales o desiguales, lo que se le ha denominado simetría o asimetría parlamentaria.

La manera más fácil de observar la fluidez en las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo es cuando el legislativo aprueba sin menor conflicto las iniciativas del ejecutivo, y a su vez el ejecutivo no veta las leyes que surgen del legislativo. Caso contrario, si el legislativo modifica o rechaza las iniciativas del ejecutivo, o si éste veta las leyes del legislativo, se está frente a una situación compleja o en caso extremo, de presentarse esta situación de manera constante, de conflicto.

Las situaciones de fluidez o complejidad se crean a partir de *a)* los resultados electorales, que pueden crear la condición de gobierno dividido, es decir, cuando el presidente y su partido no tienen mayoría en el parlamento, o de gobierno unificado, cuando el partido del presidente si tiene mayoría, sea con su propio partido o una coalición; y *b)* el comportamiento estratégico de los actores políticos individuales y colectivos, definido por sus objetivos, liderazgo, y la disciplina partidista.

#### *Gobierno unificado vs. Gobierno dividido*

La condición de *gobierno unificado* tiende a favorecer la cooperación entre los poderes y por lo tanto a hacer fluida la relación entre ambos. Ello sucede cuando el partido del presidente cuenta con mayoría en el congreso o con una coalición de partidos favorable, y tiende a presentarse en sistemas bipartidistas o de pluralismo moderado, si además cuenta con el apoyo de liderazgos fuertes y disciplina partidista, en cierta forma el ejecutivo tiene el control del legislativo, lo que facilita el desarrollo del proyecto político del gobierno en turno al aprobarse con mayor rapidez las iniciativas del ejecutivo.

La condición de *gobierno dividido*, por el contrario, es cuando el partido del presidente no cuenta con mayoría en el congreso ni con partidos aliados, lo que dificulta la creación de coaliciones parlamentarias que apoyen constantemente sus iniciativas, aprueben sus nominaciones a determinados cargos, y mantengan el presupuesto anual como desee su gobierno. Las negociaciones con el poder legislativo son mas complejas si la oposición es fuerte, mientras que tienden a ser más estratégicas si la oposición está fragmentada, sobre todo en sistemas de pluralismo extremo, y el partido del gobierno mantiene una constante disciplina partidista.



En las relaciones ejecutivo-legislativo, los comportamientos de los actores pueden definir las situaciones de cooperación o complejidad incluso más allá de condiciones de gobierno unificado o dividido. Ello depende de los objetivos políticos de corto y mediano plazo. En condiciones de gobierno dividido la oposición puede y tiende a favorecer al ejecutivo en la medida de lo posible porque un comportamiento que genere la obstrucción constante de las iniciativas de gobierno puede ser mal valorada por el electorado en las elecciones. De allí que la oposición deba ser responsable democráticamente más allá de las diferencias ideológicas con el partido en el gobierno. Igualmente, bajo condiciones de gobierno unificado, y a pesar de la disciplina partidista, la fluidez que pueda existir entre miembros del partido del gobierno en el congreso no puede terminar en sumisión, porque por un lado implica una especie de sometimiento de un poder sobre otro, pero también el electorado puede castigar antes que premiar dicho comportamiento, pues bajo tales condiciones el poder legislativo, si bien también gobierna con el ejecutivo, igualmente es un poder de control y contrapeso. En última instancia, son los liderazgos tanto en los partidos como en el gobierno y la existencia o no de un compromiso democrático lo que dan forma a las relaciones entre ambos poderes.

### *México: del régimen de partido hegemónico a la debilidad democrática*

En la historia reciente de México se pueden identificar cuatro periodos en las relaciones ejecutivo-legislativo signados por el tipo de régimen y las condiciones de gobierno unificado y gobierno dividido. El primero se ubica dentro del periodo del régimen autoritario bajo el dominio del partido hegemónico. Inicia en 1928 cuando se crea el Bloque Nacional Revolucionario y que seguirá con la fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929. Desde esos años hasta 1997, un solo partido, después renombrado Partido Revolucionario Institucional (PRI), mantuvo una mayoría significativa en ambas cámaras del Congreso de la Unión y la presidencia de la república de manera ininterrumpida. Esta situación le permitió gobernar casi sin contrapesos institucionales y por lo tanto las relaciones ejecutivo legislativo fueron fluidas y con un bajo nivel de conflicto, pues las diferencias no se dirimían en la arena electoral y parlamentaria sino dentro del mismo partido. Diversas reformas aumentaron el número de congresistas, en 1977 la cámara de Diputados se amplió en 400, y en 1986 a 500. En 1993 se amplió el Senado de 64 a 128. Si bien dichas reformas les dieron espacio a los partidos de oposición, en ambas cámaras el PRI mantuvo mayoría hasta 1997, cuando en la de Diputados los partidos de oposición obtuvieron en su conjunto la mayoría, poniendo fin al periodo de partido hegemónico. El segundo periodo va de 1997 al año 2000 y se identifica con la transición a la democracia. En este las relaciones con el poder ejecutivo serán



complejas y tendientes a la polarización, los dos principales partidos de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) impulsaron reformas que disminuyeron los poderes del ejecutivo y sometieron al PRI a negociaciones para impulsar diversas reformas que a la larga disminuyeron su influencia sobre el sistema político.

El tercer periodo, de la democracia débil con un sistema de multipartidismo moderado y de gobiernos divididos, va desde el año 2000 y hasta el 2018. Los tres gobiernos presidenciales de dicho periodo, dos del PAN (2000-2006 y 2006-2012) y uno del PRI (2012-2018) no contaron con mayorías parlamentarias, pero tampoco presentaron parálisis legislativa y de hecho existió una fluidez constante en las relaciones ejecutivo legislativo, con breves periodos de conflicto sobre todo en la aprobación de los presupuestos anuales. Entre 2012-2013 las relaciones se vieron subvertidas por el denominado Pacto por México, una serie de reformas en diversos ámbitos que se negociaron fuera de la arena institucional solo con las élites de los tres principales partidos, PAN, PRI y PRD y la presidencia, para después ser llevadas al Congreso e impuestas al resto de los partidos. El cuarto y último periodo es el de 2018-2020, en el cual un partido, Morena, obtiene la presidencia y la mayoría en la Cámara de Diputados y con sus aliados, la mayoría en el Senado. En esos dos años las relaciones ejecutivo legislativo se caracterizan por una fluida sumisión del Congreso al poder ejecutivo, caracterizado por una fuerte disciplina partidista y alineación a los deseos presidenciales tanto de Morena como de sus partidos aliados, un bajo nivel de deliberación de las iniciativas presidenciales, aprobadas sin el filtro del análisis de sus consecuencias ni la incorporación de demandas de los partidos de oposición. La oposición por su parte, débil tanto dentro como fuera de la arena legislativa y sin los votos necesarios para hacer contrapeso, tuvo un rol contemplativo y en ciertos momentos se plegó pragmáticamente con el partido en el poder.

**Citar como:**

Barrientos, F. (2021, 25 de marzo). Relación ejecutivo-legislativo en sistemas presidenciales. *Prontuario de la Democracia*. <https://prontuario-democracia sociales.unam.mx/relacion-ejecutivo-legislativo-en-sistemas-presidenciales/>



## Bibliografía selecta

- Alcántara Saez, M. y Sánchez López, F. (2001). Las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto, insistencia y control político. *Revista de Estudios Políticos* (112), 53-76.
- Casar, M. A. y Marván, I. (coords.). (2002). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. Centro de Investigación y Docencia Económicas; Taurus.
- Escobar-Lemmon, M. C. y Taylor-Robinson, M. (2020). Executive-legislative relations in democratic regimes. Managing the legislative process, en R.B. Andeweg, R. Elgie, L. Helms, J. Kaarbo y F. Müller-Rommel (eds.), *The Oxford Handbook of Political Executives* (pp. 547-565). Oxford University Press.
- Linz, J. (2000). Democracia presidencial o parlamentaria ¿qué diferencia implica? En J.R. Montero y T. J. Miley (eds.), *Obras escogidas 4. Democracias: quiebras, transiciones y retos* (pp. 449-453). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Patrón Sánchez, Fernando. 2015. *Congresos estatales en México. Una revisión a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal*. Fontamara; Universidad de Guanajuato.
- Sartori, G. (2003). *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica.
- Valencia Escamilla, L. (2006). Puntos de veto en la relación Ejecutivo-Legislativo. *Sociológica*, 21(62), 43-78.