INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
SECCIÓN MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

62 Años al servicio de México

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

PREMIO DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C. 1976 INAP 2016

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Carlos Vázquez Ferrel

Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública, con Excelencia Académica, por la Universidad de Monterrey (UDEM). Máster en Democracia y Buen Gobierno por la Universidad de Salamanca, España, donde también obtuvo el Doctorado en Ciencia Política *Cum Laude*.

Es Profesor-investigador con licencia en el Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guanajuato, México; colaborador de FLACSO-España e Investigador Postdoctoral en la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del ITESM, campus Monterrey. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y del *Standing Group on Parliaments del European Consortium for Political Research (ECPR)*. Ha publicado en revistas de investigación y de divulgación en temas relacionados con procesos legislativos, representación política, relaciones Ejecutivo-Legislativo y votaciones. Actualmente, realiza una investigación relacionada con instituciones y políticas anticorrupción.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

PRIMER LUGAR
XL PREMIO DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(2016)

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
SECCIÓN MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

62 Años al servicio de México

COMITÉ EDITORIAL
María de Jesús Alejandro
Maximiliano García Guzmán
Francisco Moyado Estrada
Roberto Padilla Domínguez
Héctor Zamitiz Gamboa

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

Primera edición: Marzo de 2017

ISBN: 978-607-9026-71-4

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 57
www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2014-2017

Carlos Reta Martínez
Presidente

Carlos F. Almada López	Ricardo Uvalle Berrones	Ángel Solís Carballo
Vicepresidente para Asuntos Internacionales	**Vicepresidente**	**Vicepresidente para los IAPs de los Estados, 2016-2017**

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Arturo Núñez Jiménez
Julián Olivas Ugalde
María Fernanda Casanueva de Diego
Jorge Márquez Montes
Jorge Tamayo Castroparedes
Fernando Pérez Correa
Manuel Quijano Torres
María del Carmen Pardo López
Mauricio Valdés Rodríguez
María de Jesús Alejandro Quiroz
Eduardo S. Topete Pabello

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

ÍNDICE GENERAL

Presentación
Carlos Reta Martínez 17

Prólogo
Mercedes García Montero 19

INTRODUCCIÓN 23

1. MARCO TEÓRICO PARA ABORDAR LA INFLUENCIA DE LA OPOSICIÓN EN LA AGENDA LEGISLATIVA PRESIDENCIAL 35
1.1 Introducción 35
1.2 Enfoques y teorías para el análisis de la relación de la oposición con el gobierno 38
1.2.1 Perspectivas sobre oposición y democracia 38
1.2.2 Una aproximación a los estudios clásicos sobre la oposición en su relación con el gobierno 41
1.2.3 Enfoque de la elección racional sobre la relación oposición-gobierno en minoría 53
1.2.3.1 Supuestos del enfoque de la elección racional 53
1.2.3.2 Modelo básico de la elección racional sobre la relación legislativa de la oposición con el Presidente en contextos de gobierno de minoría 54
1.2.4 Enfoques teóricos del nuevo institucionalismo sobre la actividad legislativa 61
Recapitulación 69

2. LA INFLUENCIA LEGISLATIVA DE LA OPOSICIÓN EN LA AGENDA DEL PODER EJECUTIVO: UN MODELO TEÓRICO-EXPLICATIVO EN CONTEXTOS DE GOBIERNOS EN MINORÍA 73
2.1 Introducción 73
2.2 Las arenas de influencia legislativa 74
2.3 Abordaje del estudio de la influencia legislativa de la oposición 77

2.3.1 Criterios de delimitación del estudio 77
2.3.2 La influencia legislativa de la oposición: dimensiones e indicadores 79
2.4 Un modelo explicativo de la influencia legislativa de la oposición: variables relativas al sistema de partidos 85
2.4.1 Modelo de variables de la dinámica del sistema de partidos 89
2.4.1.1 La representación de la oposición en las comisiones 89
2.4.1.2 Número Efectivo de Partidos 91
2.4.1.3 Índice de Oposición Efectiva 93
2.4.1.4 Proximidad ideológica 95
2.4.2 Modelo de variables político-contextuales 98
2.4.2.1 Tipo de política discutida y comisiones 98
2.4.2.2 Ciclo electoral y "luna de miel" 103
2.4.2.3 Popularidad del Presidente 105
Recapitulación 108

3. LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL: EL CONGRESO Y LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE EN MÉXICO 115
3.1 Introducción 115
3.2 Las facultades legislativas del Presidente en México en el contexto de América Latina 117
3.3 La arquitectura institucional del Congreso mexicano 126
3.3.1 Las entidades de gobierno del Congreso 128
3.3.2 Las comisiones y el sistema de comisiones 132
Recapitulación 136

4. EL CASO DE MÉXICO: DEL PARTIDO HEGEMÓNICO A LA RELEVANCIA DE LA OPOSICIÓN 141
4.1 Introducción 141
4.2 El régimen de partido hegemónico y la centralidad del Poder Ejecutivo 143
4.2.1 La conformación del régimen de partido hegemónico 144
4.3 Cambio político: erosión del partido hegemónico, auge de la oposición y alternancia 153

4.3.1 La emergencia institucional de las agrupaciones de oposición 154
4.3.2 La radicalización de las agrupaciones de oposición y el realineamiento antirégimen 162
4.3.3 El ascenso definitivo de la oposición y la alternancia en el gobierno 166
Recapitulación 171

5. LA RELEVANCIA DEL CONGRESO Y LA INFLUENCIA DE LA OPOSICIÓN EN LA AGENDA LEGISLATIVA DEL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO, 1997-2012 177
5.1 Introducción 177
5.2 Gobiernos de minoría en México: la relevancia del Congreso 178
5.2.1 La dinámica legislativa en el Congreso 182
5.3 La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas del Poder Ejecutivo en los gobiernos de minoría en México, 1997-2012 189
5.3.1 Delimitación del conjunto de iniciativas a estudiar impulsadas por el Poder Ejecutivo en los gobiernos de minoría en México, 1997-2012 189
5.3.2 La influencia legislativa de la oposición: enmiendas presentadas y efectuadas 192
5.3.3 Las enmiendas efectuadas: clasificación de enmiendas 194
5.3.4 Las enmiendas efectuadas: por partido de oposición y espacio legislativo 198
Recapitulación 204

6. LA INFLUENCIA LEGISLATIVA Y LA OPOSICIÓN EN EL CONGRESO: MODELOS EXPLICATIVOS RELATIVOS AL SISTEMA DE PARTIDOS Y POLÍTICO-CONTEXTUALES 207
6.1 Introducción 207
6.2 La dinámica del sistema de partidos y su relación con las enmiendas efectuadas 208
6.2.1 Número Efectivo de Partidos (NEP) e Índice de Oposición Efectiva (IOE): su relación con las enmiendas efectuadas 209

6.2.2 La proximidad ideológica entre los agentes legislativos: las enmiendas efectuadas 212
6.2.3 La representación de la oposición en comisiones 218
6.3 La dinámica político-contextual y su relación con las enmiendas efectuadas 224
6.3.1 Tipos de ley: comisiones y tipos de enmienda 226
6.3.2 La popularidad del Presidente 237
6.3.3 El ciclo electoral y la "luna de miel": su relación con las enmiendas efectuadas 240
6.4 Modelos explicativos y su relación con el tipo de influencia legislativa 245
Recapitulación 249

CONSIDERACIONES FINALES 253

BIBLIOGRAFÍA 263

ANEXOS 281

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1.	Partidos Políticos: Objetivos	60
Figura 2.1.	Clasificación de las Enmiendas sobre los Proyectos de Ley del Ejecutivo	84
Figura 2.2.	Modelo Explicativo sobre la Influencia de la Oposición	89
Figura 3.1.	Entidades de Gobierno del Congreso y Espacios de Modificaciones	128

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 4.1.	Porcentaje de Iniciativas Presentadas por el Ejecutivo Aprobadas por el Congreso	152
Gráfico 4.2.	Evolución de la Composición de la Cámara de Diputados por los Bloques Legislativos de Oposición y Gubernamental	173
Gráfico 5.1.	Productividad Legislativa: Porcentajes de Iniciativas Aprobadas sobre Cantidad de Iniciativas Presentadas 1997-2012	186
Gráfico 5.2.	Distribución de Enmiendas Propuestas y Aprobadas por años 1997-2012	193
Gráfico 5.3.	Clasificación de Enmiendas Efectuadas 1997-2012	194
Gráfico 5.4.	Coaliciones Gobierno-Partidos de Oposición en Comisiones	199
Gráfico 5.5.	Enmiendas Aprobadas de Legisladores por Partido en Pleno	201
Gráfico 6.1.	NEP e IOE: Enmiendas Efectuadas	210
Gráfico 6.2.	Proximidad Ideológica: Enmiendas Efectuadas	213
Gráfico 6.3.	Coaliciones en Comisiones y Tipo de Enmiendas	217
Gráfico 6.4.	*Client Politics E Interest-Group Politics*: Tipo de Enmienda	231
Gráfico 6.5.	Políticas de Coordinación entre Niveles de Gobierno y Reforma del Estado: Tipo de Enmienda	232
Gráfico 6.6.	*Client Politics E Interest-Group Politics* y *Entrepreneurial Politics*: Tipo de Enmiendas Efectuadas	234
Gráfico 6.7.	Tipos de Ley: Coaliciones a nivel de Comisiones	236
Gráfico 6.8.	Popularidad del Presidente y Cantidad de Enmiendas Efectuadas	239
Gráfico 6.9.	Cantidad de Enmiendas Efectuadas Distribuidas por Legislatura Inicial y Legislatura de Renovación del Ejecutivo	241

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1.	Líneas de Investigación Propuestas sobre la Oposición por Dahl (1966)	46
Tabla 1.2.	Tres Modelos Teórico-Descriptivos de la Oposición	51
Tabla 1.3.	Modelos Teórico-Descriptivos de la Oposición y rol de Comisiones	68
Tabla 2.1.	Clasificación de Enmiendas	109
Tabla 2.2.	Modelos e Hipótesis	110
Tabla 3.1.	Tipos de poderes legislativos del Poder Ejecutivo en América Latina	122
Tabla 4.1.	Cronología de Factores Políticos y Condiciones Necesarias para el Funcionamiento del Presidencialismo Mexicano Según Weldon (2002b)	150
Tabla 4.2.	Principales Elementos de la Reforma Electoral del año 1977	157
Tabla 4.3.	Distribución Porcentual de Espacios Legislativos en la Cámara de Diputados 1970-1985	158
Tabla 4.4.	Distribución Porcentual de Espacios Legislativos en la Cámara de Diputados 1988-2000	166
Tabla 4.5.	Iniciativas Presentadas y Aprobadas en la Cámara de Diputados 1988-1997	167
Tabla 5.1.	Porcentajes de Espacios Legislativos Ocupados por Partidos Políticos	179
Tabla 5.2.	Iniciativas Legislativas del Poder Ejecutivo-Partido en el Gobierno y Partidos de Oposición con Mayor Representación en la Cámara de Diputados 1997-2012	183
Tabla 5.3.	Distribución de Iniciativas que caen en Supuestos de Exclusión	190
Tabla 5.4.	Iniciativas Analizadas, Enmiendas Presentadas y Aprobadas 1997-2012	192
Tabla 5.5.	Reclasificación de Enmiendas en Proactivas, Contención y Neutrales en Porcentajes	198
Tabla 6.1.	Variables e indicadores Vinculados al Sistema de Partidos	209
Tabla 6.2.	Medias de Auto-Ubicación Ideológica de Legisladores	215

Tabla 6.3. *Ranking* de Comisiones que efectuaron los Mayores Porcentajes de Enmiendas y Rangos de Cambios en la proporción de la representación de legisladores de oposición en Comisiones 220
Tabla 6.4. Correlación de Pearson entre Cantidad de Enmiendas Efectuadas y Proporción de Legisladores de Oposición en Comisiones 224
Tabla 6.5. Variables e Indicadores Vinculados a la Dinámica Político-Contextual 225
Tabla 6.6. Tipo de Ley a partir de la Clasificación de Wilson (1980) Ajustada 226
Tabla 6.7. Tipo de Ley y Tipo de Comisión: Enmiendas Efectuadas 228
Tabla 6.8. Tipos de Enmienda y Ley 230
Tabla 6.9. "Luna de Miel" y Ciclo Electoral: Tipos de Enmiendas 243
Tabla 6.10. Modelo de Variables Relativas al Sistema de Partidos 245
Tabla 6.11. Modelo de Variables Vinculadas a la Dinámica del Sistema de Partido y Político-Contextuales 246

SIGLAS

Documentos Legales e Instituciones

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
ENCUP: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas
IFE: Instituto Federal Electoral
LEF: Ley Electoral Federal
LFOPPE: Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales
LOCGEUM: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
RCD: Reglamento Cámara de Diputados
RIC: Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación

Organizaciones sindicales

CNC: Confederación Nacional Campesina
CNOP: Confederación Nacional de Organizaciones Populares
CTM: Central de Trabajadores de México
SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

Partidos políticos y organizaciones políticas

CD: Corriente Democrática
CEN: Comité Ejecutivo Nacional
FCRN: Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
FDN: Frente Democrático Nacional
PAN: Partido Acción Nacional
PARM: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PMS: Partido Mexicano Socialista
PMT: Partido Mexicano de los Trabajadores
PNR: Partido Nacional Revolucionario
PPS: Partido Popular Socialista
PRD: Partido de la Revolución Democrática

PRI: Partido Revolucionario Institucional
PRM: Partido de la Revolución Mexicana
PRT: Partido Revolucionario de los Trabajadores
PSUM: Partido Socialista Unificado de México
PT: Partido del Trabajo
PANAL: Partido Nueva Alianza
MC: Movimiento Ciudadano
PVEM: Partido Verde Ecologista de México

PRESENTACIÓN

Es una gran satisfacción presentar cada año la investigación galardonada con el Primer Lugar del Premio INAP. Esta ocasión se trata de la cuadragésima edición del certamen más emblemático de nuestro Instituto. La investigación lleva por título *La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012,* autoría de Carlos Javier Vázquez Ferrel.

Para el Instituto la publicación de esta obra que fue reconocida por el Jurado –integrado por notables académicos, representantes de órganos del Estado y miembros del Consejo Directivo del INAP, quienes nos concedieron tiempo, conocimiento especializado y su prestigio–, constituye una oportunidad de reafirmar los vínculos que existen entre la ciencia de la Administración Pública y la Ciencia Política. Si bien es cierto que a principios del siglo XX se postulaba la dicotomía política-administración, muy pronto fueron señaladas las limitaciones de este enfoque al no apreciar la íntima relación que existe entre ambos campos. Hoy reconocemos que no se puede entender lo administrativo sin advertir su naturaleza eminentemente política, así como tampoco se puede analizar la política sin tomar en consideración el fenómeno administrativo.

Un campo disciplinario cercano a la Administración Pública como las políticas públicas, reconocen la necesaria continuidad entre ambas esferas para comprender el proceso de adopción de decisiones así como su implementación.

Por otro lado, siempre ha sido manifiesto que el Poder Legislativo, además de su función de emitir leyes, reviste un fuerte vínculo con la Administración Pública fundamentado en su papel de contrapeso y control al Poder Ejecutivo. En México, la auditoría es una función primordial de la Cámara de Diputados, que ejerce a través de la Auditoría Superior de la Federación, y por ello resulta de interés obligado para los administradores públicos.

En este sentido, aun cuando el objeto de estudio de la obra se centra en el papel que tienen los partidos de oposición en el contexto del Poder Legislativo en la determinación del éxito o fracaso de las iniciativas del Presidente de la República, constituye una aportación relevante para comprender la capacidad de gobierno que tiene el Poder Ejecutivo. Es decir, el éxito de una iniciativa presidencial depende, además de las facultades que posee el Poder Ejecutivo, de la influencia que ejercen los partidos de oposición en el Congreso. De ahí que resulte de vital importancia para el gobierno comprender estos aspectos.

El estudio de la oposición es imprescindible en los sistemas presidenciales debido a la posibilidad de que se presenten situaciones de gobierno de minoría; esto es, escenarios en los que el partido del Presidente no cuenta con la mayoría absoluta o calificada para aprobar por sí mismo las iniciativas de éste. Por lo tanto, se debe tomar en consideración a los partidos opositores en la negociación o en el rediseño de la iniciativa. Esta posibilidad es mucho más apremiante en la medida en que los gobiernos tengan una agenda activa que busque modificar el *statu quo* y, por tanto, la capacidad de aprobación de iniciativas es fundamental.

En México esta situación se presentó por primera vez en 1997, en la cual el Partido Revolucionario Institucional perdió el control del proceso legislativo debido a una mayor presencia de partidos de oposición: el PAN y el PRD, principalmente. De hecho, para algunos especialistas la configuración de gobiernos de minoría, a partir de entonces, es la explicación de que algunas reformas estructurales hayan tenido que esperar tanto tiempo para ser aprobadas.

El objetivo de este libro es determinar la influencia legislativa que tuvieron los partidos de oposición situados en la Cámara de Diputados para modificar las iniciativas de Ley que presentó el Ejecutivo en el periodo que abarca 1997 a 2012. Para ello recurre a dos indicadores clave: uno numérico centrado en la cantidad de modificaciones realizadas; y el otro, de contenido, orientado al análisis de los tipos de enmienda.

A lo largo de los seis capítulos que comprende la investigación, el autor desarrolla el análisis teórico, propuestas metodológicas y revisiones históricas pertinentes al diseño de investigación.

Con la aparición de este estudio el Instituto continúa con la valiosa tradición de publicar las investigaciones galardonadas por el Premio INAP además de refrendar su vocación por la difusión del conocimiento del gobierno y la Administración Pública. Tenemos la seguridad de que se establecerá como una obra de consulta obligada para los politólogos y administradores públicos especializados en esta área de conocimiento, pero también será del interés de un cada vez más amplio público que se ocupa de comprender los factores que influyen en el éxito del gobierno, particularmente aquellos que trascienden el ámbito del poder ejecutivo.

Carlos Reta Martínez
Presidente del Consejo Directivo
INAP

PRÓLOGO

La aseveración de que un sistema democrático no puede funcionar de forma efectiva sin una oposición política que, potencialmente, pueda erigirse en alternativa de gobierno no genera grandes controversias en la literatura politológica. Es más, la existencia de la oposición es vista no sólo como un potencial recambio sino como el contrapunto necesario para el control político del gobierno en un régimen democrático. A pesar de este consenso en torno al papel que ejerce en el funcionamiento de la democracia, son escasos los análisis centrados en la conceptualización, la influencia y los condicionantes de la oposición política.

La escasez de este tipo de análisis justifica la existencia de la obra que hoy tengo el gusto de prologar, la cual recibió el Primer Lugar del Premio INAP –convocado por el Instituto Nacional de Administración Pública de México– y que está centrada en *La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012.* Pero su relevancia es aún mayor porque, no sólo constituye un avance que llena un espacio vacío en los análisis, sino que avanza en la construcción de un modelo de aproximación centrado, no en la oposición ejercida por movimientos sociales o políticos contestatarios, sino en la oposición institucionalizada dentro del Parlamento de un sistema con forma de gobierno presidencialista como el mexicano.

Desde un punto de vista normativo se puede pensar que es saludable, en términos democráticos, que el gobierno atienda el pluralismo y las diferentes visiones que están representadas en el Parlamento a través de los partidos políticos de la oposición, de modo que las decisiones y las políticas públicas sean consensuadas y no un juego de suma cero. Si bien esta postura puede ser una elección para un gobierno en situación de mayoría se convierte en una necesidad imperiosa para un gobierno que carece de la misma. La literatura en torno al presidencialismo en América Latina ha centrado, precisamente, sus críticas –desde el clásico estudio de Linz– en el potencial conflicto y el estancamiento que puede existir entre el poder Ejecutivo y el Legislativo en este tipo de escenario político.

En el caso mexicano, los analistas pusieron el foco de atención en este hecho tras el surgimiento, en 1997, del primer gobierno sin mayoría en el Congreso y

alertaron de la posible confrontación entre ambas ramas de poder. Es, a partir de este momento, que surgieron diferentes estudios con evidencia empírica, tanto de corte comparado con otros países de América Latina, como centrados en la legislatura federal y las de los estados del país. A partir de estos trabajos se evidenció que la construcción del acuerdo no ha sido excepcional y que la cooperación y la generación de alianzas partidistas en el seno del Congreso mexicano han estado presentes a lo largo de las diferentes legislaturas.

Estos hallazgos empíricos, abren el abanico a nuevas preguntas de investigación en torno a cómo se construye el consenso, qué decisiones pueden ser fruto del acuerdo, cuál es el grado de influencia de la oposición en las iniciativas del gobierno o a qué factores obedece esta influencia, entre otras. El trabajo de Vázquez Ferrel, constituye un aporte novedoso y de enorme significación a este tipo de análisis que están situados en un lugar central en el debate político y politológico mexicano.

Las contribuciones del libro son tanto teórico-analíticas, como empíricas. A nivel teórico el libro ofrece una cuidadosa reflexión conceptual acerca de la categorización de la oposición política y el contexto institucional y político en el que se ejerce. Se analizan los diferentes modelos de oposición poniéndolos en juego con el sistema de partidos y con las implicaciones que esta conjunción puede tener en el ejercicio del rol de oposición y su influencia en las decisiones legislativas.

De este modo, dado el escenario institucional, el partidista y la composición del gobierno y la legislatura mexicana durante el período analizado en el libro se plantean una serie de hipótesis en torno a la decisión estratégica que los partidos de oposición deben adoptar. Esta decisión debe tener en cuenta, tanto los costos y beneficios de colaboración y la confrontación con el gobierno, como la influencia legislativa en las decisiones. De la cuidadosa reflexión teórica surgen dos modelos analítico-explicativos que el autor pone en juego empíricamente utilizando para ello sendas bases de datos. La construcción de las mismas parte de una minuciosa y ardua revisión y clasificación de las enmiendas efectuadas a los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo a lo largo del periodo de estudio. Esta base sirve para delimitar empíricamente tanto la intensidad de la influencia legislativa de la oposición como los cambios que se generan a las propuestas del Ejecutivo.

La obra de Vázquez Ferrel confirma que en México los tres principales partidos presentes en el Congreso han colaborado en un juego de negociación que denomina **"**estructura multidireccional". No obstante esta colaboración no está en permanente equilibrio y es sensible a los cambios en la composición legislativa y a las posiciones espaciales dentro del espectro ideológico de los partidos. Estos hallazgos son valiosos no sólo para el caso mexicano, sino para la comprensión del funcionamiento de la oposición política bajo formas de gobierno presidencialistas. La relevancia del tema junto con el rigor con que se analiza hacen de este trabajo una obra de referencia para futuros estudios.

Dra. Mercedes García Montero
Directora del Instituto Iberoamérica
Universidad de Salamanca, España

INTRODUCCIÓN

Esta investigación aborda la influencia legislativa de la oposición a través del proceso de enmienda a los proyectos de ley impulsados por el Poder Ejecutivo en contextos de gobiernos en minoría. Para ello, el estudio se centra específicamente en el caso mexicano, en concreto en el período que abarca de 1997 a 2012. La relevancia de emprender un estudio con estas características se fundamenta en tres razones. La primera de ellas es que la existencia de una oposición competitiva es un principio fundamental para el funcionamiento de los regímenes democráticos. Ionescu y De Madariaga (1977) en su estudio clásico sobre la oposición ya indicaban que para juzgar el funcionamiento de los gobiernos democráticos habría que observar el estado que guarda la oposición. Sin embargo, a pesar de su importancia, el tema ha recibido escasa atención. Por otra parte, un estudio sobre la oposición, además de contribuir a su conocimiento, adquiere particular importancia en aquellos casos en los que la representación política de estas agrupaciones es considerable y su apoyo resulta indispensable para que el gobierno ponga en marcha sus políticas, como ocurre en México.

La segunda razón es ofrecer un marco analítico para aproximarnos a las acciones legislativas de las agrupaciones de oposición respecto a los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo. El Parlamento es el foro formalmente constituido donde es procesada –siguiendo un conjunto de reglas preestablecidas– y, en su caso, aprobada la legislación en los sistemas democráticos. Además, es la arena de representación política por excelencia en los sistemas democráticos. Sin embargo, hasta hace no mucho tiempo era común referirse a los congresos en América Latina como "sellos de goma" del Ejecutivo, frase que aludía a la subordinación de esta institución para cumplir con lo que el Presidente dicta. Posteriormente, este juicio se matizaría dando paso a una nueva valoración de la institución como "reactiva", que indica que si bien el Ejecutivo continúa siendo un actor legislativo clave, los parlamentos en América Latina reaccionan llevando a cabo modificaciones importantes al contenido de los proyectos de ley impulsados por el Presidente, forzando negociaciones o directamente

rechazándolos (Cox y Morgenstern, 2001)[1]. En este sentido, resulta interesante averiguar la magnitud de los cambios efectuados con el apoyo de las agrupaciones de oposición en el Congreso mexicano a los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo.

Por último, la tercera razón que justifica esta investigación es la aproximación a la dinámica de la producción legislativa en un contexto de gobierno en minoría con oposiciones fuertes y cohesionadas en sistemas presidenciales[2]. Ciertamente, la literatura que explora las dificultadas que podrían surgir en la relación entre poderes bajo el arreglo institucional presidencial en América Latina es extensa (Elgie, 2007; Linz, 1990; Llanos y Marsteintredet, 2010; Mainwaring y Shugart, 2002; McClintock, 1997; Valenzuela, 1989). Recientemente también se ha dado cuenta de las innovaciones en la región y los factores que hacen viable una relación entre poderes más fluida (Lanzaro, 2001, 2012; Raile, Pereira, y Power, 2010; Siavelis, 2003). Pero parte importante de esta literatura no incorpora la lógica gobierno-oposición en sistemas presidenciales a su análisis, salvo notables excepciones (García y Martínez, 2002; Morgenstern, Negri, y Pérez-Liñán, 2008). En este sentido, el caso mexicano resulta paradigmático, de ahí la relevancia de su análisis. A diferencia de otros sistemas de partidos de la región, el sistema de partidos en México está conformado por tres partidos políticos institucionalizados –tanto en su dimensión ideológica, como en su permanencia en el tiempo, raigambre

[1] De hecho, Cox y Morgenstern (2001) identifican cuatro subcategorías de parlamentos (o legisladores): en un extremo estarían los legisladores (o parlamentos) que aprobarían cualquier proyecto del Ejecutivo, mientras que en el extremo opuesto estarían ubicados los legisladores (o parlamentos) que son recalcitrantes con el Ejecutivo ya que rechazarían todo proyecto de ley que provenga de este último. En algún lugar entre ambos extremos se encontrarían los legisladores (o parlamentos) que aceptarían negociar la aprobación de los proyectos de ley, pero a cambio reclamarían poder incidir activamente e influir en el diseño del contenido de las políticas, o bien lo harían a cambio de obtener bienes para satisfacer los intereses parroquiales que son sus bases de apoyo.

[2] En esta investigación se utiliza el término "gobierno en minoría" y no el de "gobierno dividido" que ha sido utilizado para el caso mexicano en Casar, (2002b), Lujambio (1996) y Weldon (2002a), entre otros. El término "gobierno dividido" tiene su origen en la descripción del caso norteamericano, que cuenta con un sistema bipartidista. Ello implica que cuando el partido del Presidente no tiene mayoría en alguna de las cámaras o en el Congreso, por lógica el otro partido es el que cuenta con ella y debido a ello controlaría el Congreso. Es decir, los gobiernos divididos se refieren a la situación en la que "diferentes partidos controlan diferentes ramas de gobierno" (Powell, 1991: 231). O bien a la situación en la que "un partido controla la presidencia y el otro partido controla una cámara o las dos del Congreso" (Pfiffner, 1992: 226). En una realidad con más de dos partidos esto no necesariamente ocurre, ya que puede surgir la situación –como de hecho ocurre en el caso de México con tres partidos–, de que ningún partido cuenta con la mayoría en el Congreso, por lo que no habría partido que controlara el Congreso. En este sentido, utilizar el concepto "gobierno en minoría", que alude a la situación en la que el partido del Presidente está en el Congreso, sería un término más preciso.

territorial y estabilidad electoral– y disciplinados, con porcentajes de apoyo electoral que generan una representación legislativa en el Congreso que no alcanza diferencias sustanciales entre sí (Casar, 2013; Fernández-Albertos y Lapuente, 2010; Nacif, 2002; Zechmeister, 2010). Ello hace que estos agentes partidistas sostengan serias aspiraciones de ganar las próximas elecciones presidenciales. Bajo esta premisa electoral, la oposición forja una relación interactiva tanto de colaboración legislativa como de confrontación con el Ejecutivo[3]. Pero, en todo caso, los erige en agentes indispensables a persuadir por el Presidente para lograr la aprobación de sus proyectos de ley y abre el diseño de las políticas públicas a la participación activa de la oposición. Esta condición institucional potencia la influencia legislativa de las agrupaciones de oposición –a la luz de las enmiendas efectuadas– en la agenda legislativa del Ejecutivo, al acercar su contenido hacia sus preferencias más cercanas ante la necesidad de aprobación.

ESTRATEGIA DE ANÁLISIS

A) Variable dependiente: dimensiones e indicadores

El principal objetivo de esta investigación es determinar la influencia legislativa de la oposición –a través del proceso de enmienda– a los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo en la Cámara de Diputados en México entre los años 1997 y 2012[4]. Este periodo de tiempo incluye cinco legislaturas y

[3] Este sistema basado en tres partidos institucionalizados con un tamaño legislativo similar hace poco probable que uno de los partidos en la oposición opte por abandonar este bloque para conformar formalmente una coalición con el partido en el gobierno, ya que le podría representar altos costos electorales y afectar negativamente en sus resultados para las próximas elecciones presidenciales (Müller y Strøm, 1999; Strøm, 1991). Por otra parte, los restantes partidos son de tamaño legislativo reducido, por lo que coaligarse con ellos no es suficiente para que los presidentes en minoría en México logren la aprobación de sus proyectos de ley. Además, el legislador mexicano actúa en el Congreso de manera disciplinada siguiendo generalmente las directrices de los dirigentes del partido al que pertenece (Béjar, 2003; Nacif, 2002). Estas características hacen poco probable que surja un "presidencialismo de coalición multipartidista" como los generados en algunos países de América del Sur (Lanzaro, 2001, 2012). Del mismo modo, imposibilita que el Presidente establezca acuerdos laterales con subgrupos de legisladores aprovechando la baja cohesión de sus partidos, ya que esta condición está raramente presente en México. Todo lo anterior muestra que las agrupaciones de oposición tendrían un potencial importante para influir en la actividad legislativa y hacen de su estudio un caso llamativo.

[4] Se decidió dejar fuera del análisis a la Cámara de Senadores debido a que el método electoral para su conformación es distinto al de la Cámara de Diputados. Su renovación, además, se produce cada seis años mientras que en el caso de la Cámara de Diputados es cada tres años, lo cual le da más dinamismo. Por otra parte, múltiples autores han señalado la Cámara de Diputados como más sensible a la representación de las fuerzas políticas (Carey, 2002; Mainwaring y Pérez-Liñán, 1997), mientras que las cámaras altas serían también sensibles a factores vinculados con elementos territoriales y administrativos.

tres presidentes distintos, todos ellos en situación de minoría. Para determinar la influencia legislativa de la oposición se revisaron los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo que resultaron aprobados (de los que se excluyen los proyectos de ingresos o egresos) y que recibieron alguna enmienda en su trámite legislativo. Como el objetivo es analizar la influencia de la oposición a través de las enmiendas efectuadas, se excluyen los proyectos no aprobados. Asimismo, son excluidos los proyectos de ingresos y egresos, al estimar que éstos son casi un espacio predeterminado y propicio para la influencia de la oposición, sobre todo en contextos de gobierno en minoría donde las modificaciones al presupuesto son una condición para atraer apoyos y lograr su aprobación, además de que siguen una procedimiento legislativo especial marcado por las especificidades que requiere el diseño presupuestal. Por último analizar sólo los procedimientos legislativos ordinarios implica acotar el estudio a contextos de normalidad legislativa lo que da una perspectiva más real sobre la influencia de la oposición –a la luz de las enmiendas– a los proyectos del Ejecutivo.

Las enmiendas efectuadas son analizadas a través de dos dimensiones: una numérica y otra centrada en el contenido. Para la dimensión numérica se contabilizaron las enmiendas efectuadas por cada proyecto de ley, siendo los proyectos de ley la unidad de análisis. Para la dimensión de contenido la unidad de análisis es la enmienda efectuada, clasificada en función de la propuesta de Barrett y Matthew Eshbaugh-Soha (2007) ajustada para esta investigación. Puesto que la dimensión de contenido cuenta con mayor cantidad de unidades de análisis y posibilita realizar una aproximación con mayor detalle a la magnitud del cambio generado por la oposición en cada enmienda efectuada, recibirá una especial atención en la investigación. Otro de los elementos en los que se profundiza es en la relación e interacción entre ambas dimensiones: la numérica y la de contenido. Con el uso de las citadas dimensiones de análisis se pretende captar la intensidad de la influencia legislativa por parte de las agrupaciones de oposición, los cambios generados en ésta y trazar la influencia ejercida de cada uno de los principales partidos de oposición en los proyectos del Ejecutivo en el Congreso. Del mismo modo se presenta un marco analítico para revelar la relevancia de los partidos de oposición en la influencia en el contenido de la agenda legislativa presidencial en los contextos de gobierno en minoría, con oposiciones fuertes y cohesionadas. Este marco analítico es aplicado al caso mexicano.

B) Modelos explicativos

Relativo al sistema de partido

El segundo objetivo planteado en esta investigación es, precisamente, explicar los cambios generados en las enmiendas legislativas apoyadas por los partidos de oposición. Para ello, se conforman dos modelos explicativos respecto a la influencia de la oposición sobre los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo. Un primer modelo está integrado por variables relativas al sistema de partidos, en el cual el número y peso legislativo de los partidos políticos en el Congreso son factores clave. El número de partidos muestra la cantidad de actores que participan en los procesos de negociación, mientras que el peso legislativo de cada agente partidista da cuenta de qué tan desigual o equitativa es la distribución del poder entre ellos. Adicionalmente, el peso legislativo y la cantidad de partidos que integran la oposición reflejarían la cohesión y el tamaño legislativo del bloque de la oposición, y ofrece información acerca de qué tan equilibrada es la relación oposición-gobierno. Así, un bloque de oposición fuerte en el Congreso elevaría las probabilidades de influencia legislativa en las iniciativas del Ejecutivo. Sin embargo, un bloque de oposición excesivamente fuerte también incrementaría los riesgos de derrota de los proyectos de ley enviados por el Presidente. Anticipando este escenario, el Presidente podría optar por inhibir su rol legislativo, de modo que disminuiría la actividad legislativa desencadenada por las iniciativas del Presidente y, en consecuencia, se vería reducida la influencia de la oposición en los proyectos impulsados por el Ejecutivo.

Por otra parte, un mayor número de partidos podría incrementar la influencia de la oposición, ya que a medida que aumenta el número de partidos lo hace el número de agentes partidistas que podrían introducir enmiendas. Sin embargo, de cara a este escenario, cabría la posibilidad de que el Presidente instrumentara alianzas con algún partido de oposición en lo particular, para así lograr la aprobación de su agenda legislativa. Debido a ello, otro factor incluido en este modelo es la proximidad ideológica entre los agentes partidistas: la razón es que sería esperable que cuanta mayor proximidad ideológica existe entre determinados agentes partidistas, mayor probabilidad hay de que se asocien, colaboren y de que el partido de oposición asociado ejerza una mayor influencia.

Por último, también se incluye dentro de este modelo la proporción de espacios ocupados a nivel de comisiones por parte del bloque de la oposición, espacio institucional que la teoría proyecta como arena de negociaciones y donde se confeccionaría la mayor parte de la legislación en el Congreso. Sería esperable que cuanto mayor sea la proporción de legisladores pertenecientes al bloque de la oposición en comisiones, más se incrementen las probabilidades de que se ejerza una mayor influencia a través de las enmiendas efectuadas. Un aspecto innovador de esta investigación es que la composición partidista de las comisiones es analizada en función de cada proyecto de ley estudiado, por lo cual el registro de los cambios en esta composición es más sensible a las reubicaciones estratégicas en comisiones realizadas por los liderazgos partidistas que, por ejemplo, la captura basada en los cambios en la composición registradas de periodo legislativo a periodo legislativo.

Dinámica político-contextual

Sin embargo, los agentes políticos también reaccionan de cara a diferentes coyunturas y a la dinámica del entorno donde se desenvuelven. Es así que el segundo modelo explicativo está compuesto por variables que reflejan la dinámica político-contextual. Para ello, se clasifican los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo en función de la propuesta de Wilson (1980), basada en la distribución de costos y beneficios, ajustada para esta investigación. El motivo básico para incluir esta clasificación es que sería esperable que las reacciones de los partidos de oposición en el Congreso varíen en función de las características de la política sujeta a aprobación. Aunado a ello, es preciso agregar que en América Latina (y particularmente el caso mexicano) los partidos políticos son un eje clave coordinador de la actividad legislativa, con una influencia importante para determinar el curso de los procesos legislativos, lo que en ocasiones tiende a disminuir la acción legislativa del Congreso. Esto hace que el tipo de ley interactúe con las delegaciones que hagan los partidos en el Congreso y comisiones. Debido a ello, se utiliza la clasificación propuesta por Masters (1961) ajustada para esta investigación, que permite distinguir a las comisiones que reciben la mayor cantidad de iniciativas y a las que se delega una actuación legislativa más amplia, de aquellas que reciben proyectos de ley de manera más puntual y que contarían con una actuación legislativa –a luz de las enmiendas efectuadas– menos activa.

Otros factores políticos-contextuales que se han incorporado a este modelo son el ciclo electoral, la etapa de "la luna de miel" del Presidente y su popularidad. Los primeros dos factores incidirían en que las fuerzas de oposición se distancien o se aproximen al Ejecutivo. Una mayor aproximación entre las fuerzas políticas se puede reflejar en una mayor colaboración, y ello llevaría a que se incrementase la influencia de la oposición. Estos periodos coinciden muchas veces con la lejanía de las elecciones, en torno al inicio del mandato (lo que comúnmente se denomina la "luna de miel" del Presidente, etapa en que el mandatario contaría con una prensa y opinión pública favorable). Los alejamientos sostenidos entre las fuerzas políticas, por el contrario, se producirían en periodos próximos a los comicios electorales. En estas etapas las fuerzas políticas buscan hacer evidentes sus diferencias y disminuir los riesgos de fugas de votos. Ello reduciría las probabilidades de asociación con el Presidente en el Congreso y, en consecuencia, disminuiría la colaboración y la influencia legislativa de la oposición. El tercer elemento que se explora es la relación de la popularidad del Presidente con las enmiendas efectuadas. Si bien una alta popularidad podría persuadir a las agrupaciones de oposición de colaborar con el Presidente, también podría llevarles a instrumentar diversas estrategias legislativas para buscar afectar negativamente esta popularidad.

La información sobre la que se sustenta esta investigación proviene de la base de datos elaborada para ésta a partir de la revisión de los procedimientos legislativos llevados a cabo en el Congreso para cada proyecto de ley. Específicamente, se realizó una revisión de los reportes (dictámenes) emitidos por las comisiones revisoras y de las discusiones llevadas a cabo en el Pleno de la Cámara de Diputados para cuantificar y clasificar las enmiendas efectuadas, así como para dar luz a la identidad partidista de los legisladores que dieron su apoyo con su firma a estos reportes (dictámenes). Además, se llevaron a cabo entrevistas en profundidad semiestructuradas a diversos actores políticos que ocuparon posiciones que los ubicarían en una relación directa con la dinámica aquí analizada. Puesto que un entrevistado solicitó no ser mencionado, se ha decidido no citar el nombre de ningún entrevistado. Esta decisión se adopta debido a que la fuente principal de datos para esta investigación es suministrada por los documentos oficiales emitidos por el Congreso y las entrevistas son un elemento adicional de interpretación sobre esta información recabada. El estudio se apoya sobre una base teórica proveniente de la bibliografía especializada de la Ciencia Política en el área de los estudios legislativos, en la relación entre poderes y sobre la relación gobierno-oposición.

C) Contraste de hipótesis

El contraste de las hipótesis propuestas para cada factor es analizado a la luz de las cinco legislaturas que comprenden los quince años del periodo de estudio. Cada factor es analizado en dos etapas. En la primera etapa se analizan las variables en lo individual y en la segunda etapa se desarrolla un análisis en conjunto incluyendo los dos modelos explicativos. Para llevar a cabo la primera etapa del análisis se brindan algunos elementos contextuales del proceso político de las legislaturas. Para el análisis de la proporción de legisladores de oposición en las comisiones, el tipo de ley y comisión y popularidad del Presidente se utilizan como pruebas estadísticas correlaciones bivariadas. También se utilizan tablas de contingencia para el análisis de la relación entre el tipo de ley y el tipo de comisión, el ciclo electoral y la "luna de miel" con las enmiendas efectuadas. Las legislaturas del ciclo electoral y "luna de miel" del Presidente y su relación con la enmiendas efectuadas también son analizadas utilizando la prueba estadística para muestras no paramétricas U de Mann-Whitney.

Por otra parte, en la segunda etapa ambos modelos explicativos –es decir, el relativo a la dinámica del sistema de partidos y el político-contextual– y las variables que los integran son analizados de manera conjunta a través de un análisis multivariado. Para ello, se utiliza como instrumento estadístico una regresión logística multinomial donde la variable a explicar es la dimensión basada en la clasificación de las enmiendas. Este instrumento estadístico permite conocer si los factores explicativos planteados incrementan la probabilidad de que la oposición impulse un tipo de enmienda frente a otra.

ESTRUCTURA DE INVESTIGACIÓN

La investigación está estructurada en seis capítulos. El primer capítulo establece las bases teóricas que dan sustento a este estudio y esboza las diferentes formas que han adoptado las agrupaciones de oposición para relacionarse con el gobierno. Posteriormente, se expone un modelo básico donde se delinean los factores que, para esta investigación, pautan la actuación interactiva de colaboración y confrontación por parte de las agrupaciones de oposición en el Congreso con el gobierno. Concluye con la exposición de algunas de las principales teorías sobre la actividad legislativa en el Congreso, que son ligadas con la influencia de la oposición, a través del proceso de

enmienda. El segundo capítulo expone el modelo teórico-explicativo de esta investigación, que está organizado en dos modelos explicativos. Un conjunto de variables integra factores relativos al sistema de partidos y el otro modelo está compuesto por variables que reflejan la dinámica político-contextual. También se proponen un conjunto de hipótesis que en el Capítulo 6 se someten a validación.

El tercer capítulo muestra un análisis de la arquitectura institucional del Congreso mexicano y de las facultades legislativas del Ejecutivo. Este último aspecto se complementa comparando el peso de estas facultades del Presidente mexicano con las de sus pares en América Latina, que lo colocan como uno de los presidentes más débiles en términos de atribuciones legislativas en la región. Este débil perfil institucional del Poder Ejecutivo, aunado a su condición de gobierno en minoría, contribuiría a que el contenido de su agenda legislativa sea susceptible a la influencia de la oposición, como un mecanismo de transacción para conseguir su apoyo y lograr su aprobación en el Congreso. Posteriormente, en este capítulo se delinea el diseño institucional del Congreso, que se proyecta a la luz de las teorías expuestas en el primer capítulo, identificando las arenas en el Congreso donde las teorías predicen que se producirían las transacciones entre los actores políticos.

El cuarto capítulo muestra, brevemente, la conformación del sistema político mexicano. Se inicia con la etapa de formación del régimen de partido hegemónico y, posteriormente, se hace un repaso de algunos de los principales elementos que marcaron la transición, hasta llegar al régimen actual de gobierno en minoría. En el quinto capítulo se profundiza, precisamente, en la dinámica legislativa del gobierno en minoría, la relevancia del Congreso mexicano y de los partidos de oposición en la producción legislativa. Asimismo, se muestra la distribución de las enmiendas efectuadas en los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo a lo largo del periodo de estudio. En el sexto capítulo se contrasta cada una de las variables que integran los modelos explicativos expuestos en el Capítulo 2. Se complementa este contraste con elementos interpretativos sobre cómo interactúan estas variables entre sí, con los cambios en la influencia de la oposición por partido político e información contextual respecto a estos procesos. El Capítulo 6 concluye con el análisis de regresión multinomial enlazando sus resultados con las hipótesis previamente formuladas. En las conclusiones de esta investigación se realiza un breve recuento sobre los factores que pautan la relación entre las agrupaciones de

oposición y el gobierno. También se proponen algunas de líneas investigación para continuar indagando en el estudio y se reflexiona sobre la dinámica de las fuerzas de oposición en el Congreso para el caso mexicano.

1. MARCO TEÓRICO PARA ABORDAR LA INFLUENCIA DE LA OPOSICIÓN EN LA AGENDA LEGISLATIVA PRESIDENCIAL

1. MARCO TEÓRICO PARA ABORDAR LA INFLUENCIA DE LA OPOSICIÓN EN LA AGENDA LEGISLATIVA PRESIDENCIAL

1.1 Introducción

A pesar de que la oposición es un principio fundamental para el funcionamiento de los regímenes democráticos, el tema ha sido materia de escasos estudios. Existen múltiples razones para ello: la primera de ellas es que hasta mediados del siglo xx los regímenes democráticos no eran muchos y se encontraban más bien concentrados en regiones específicas, como Europa Occidental y países de habla inglesa; una segunda razón es que la mayor parte de las investigaciones centraban sus esfuerzos en la contraparte de la oposición, es decir, en el gobierno, sus bases de apoyo, composición y el rumbo y efectos de sus acciones, y una tercera razón, es hasta a partir de la segunda mitad del siglo xx que las agrupaciones de oposición irían progresivamente tomando relevancia en aspectos como la representación política de amplios segmentos de la ciudadanía, así como en su influencia en el rumbo que toman los gobiernos, entre otros.

Hace casi cinco décadas que Robert Dahl coordinó en el año 1966 el primer gran esfuerzo desde la Ciencia Política para analizar la oposición en los regímenes democráticos[5]. Desde entonces, han ocurrido trascendentes acontecimientos: una tercera ola de la democracia ha alcanzado a múltiples países de diversas regiones, lo que ha ampliado el número de regímenes *poliárquicos*[6]. Esto ha supuesto el consiguiente establecimiento de instituciones representativas, como los partidos políticos y el parlamento, por mencionar algunas instancias que son clave para el desarrollo de la oposición y el funcionamiento de este tipo

[5] Posteriormente Dahl, en el año 1973, coordinó un nuevo emprendimiento en el estudio de la oposición, pero ahora centrado en regímenes no democráticos, en el que se incluyó un capítulo sobre la oposición en América Latina a cargo de Dix (1973).

[6] Para que un régimen sea catalogado como *poliarquía*, Dahl (1997) establece siete criterios necesarios: 1) funcionarios electos: el control de las decisiones en materia de política pública corresponde a estos funcionarios elegidos; 2) elecciones libres e imparciales: dichos funcionarios son elegidos mediante el voto en elecciones limpias y regulares; 3) sufragio inclusivo: prácticamente todos los adultos tienen derecho a la elección de los funcionarios; 4) derecho a ocupar cargos públicos: prácticamente todos los adultos tienen derecho a ocupar cargos públicos; 5) libertad de expresión: los ciudadanos tienen derecho a expresarse; 6) variedad de fuentes de información: existen diversas fuentes de información que además son protegidas por la ley; y 7) autonomía asociativa: para proteger sus derechos los ciudadanos cuentan con el derecho de constituir asociaciones.

de regímenes (Apter, 1962; Stepan, 1996)[7]. Por otra parte, en algunas de las antiguas democracias también han ocurrido cambios importantes: virarían de contar con oposiciones (des)calificadas como "antisistema", puesto que se les señalaba por cuestionar de una manera radical los principios fundamentales del sistema (Duverger, 1951; Sartori, 1966), o reivindicativas (Pasquino, 1997), a oposiciones que verificaron en los hechos una capacidad de integración y sobrevivencia en el régimen, de colaboración directa con el gobierno –muchas veces consensuando leyes fundamentales en el parlamento–, y de compartir y alternar funciones de gobierno[8]. El transcurrir del tiempo ha puesto en evidencia el sustantivo rol que estas agrupaciones desempeñan, lo que llevaría a Parry (1973) a proclamar el "reposicionamiento de la oposición".

El objetivo central de este capítulo es delinear el marco teórico en el que se cimienta esta investigación sobre la influencia legislativa de la oposición en las políticas impulsadas por el gobierno, lo cual se aborda, como ya ha sido mencionado, a través de las modificaciones efectuadas por la oposición a las iniciativas legislativas del gobierno. Precisamente se parte de la premisa de que las oposiciones desempeñan un rol sustantivo y, "en los regímenes democráticos, el Parlamento se erige como la arena por excelencia de actuación de la oposición", tanto en las formas de gobierno parlamentarias como presidenciales (García y Martínez, 2002:334), por lo que hay un énfasis en los roles de la oposición en el Parlamento respecto al gobierno[9]. Aun así, este rol no es unívoco, sino que a través de una revisión de los estudios

[7] Apter (1962), centrándose en las nuevas naciones independientes surgidas en África, reconoce que para los nuevos líderes nacionales, dado que enfrentan complejos y urgentes desafíos, podría ser difícil tolerar a las agrupaciones de oposición. Sin embargo, por múltiples razones sugiere tolerar a las agrupaciones de oposición: estas agrupaciones aportan información relevante sobre el sentir de la población respecto al gobierno; al institucionalizarse en un sistema de partidos, muchas veces la lealtad al partido se traduce en lealtad al Estado; agregan intereses en la formulación de las políticas públicas, lo cual evita problemáticas de mediano plazo y concentra el debate político en la distribución de costos y beneficios, relegando discusiones sobre los valores que sustentan al régimen. Por otra parte, Stepan (1996), a la luz de la transición a la democracia en Polonia, anima a las asociaciones civiles que jugaron un rol clave en este cambio régimen a desempeñar un papel más proactivo como oposiciones en instituciones como el parlamento y los partidos políticos, ya que así introducirían temas vitales a la agenda política, crearían nuevas estructuras de participación e impulsarían la transparencia y la rendición de cuentas de manera más efectiva.

[8] El partido comunista italiano sería el caso más ilustrativo de un partido considerado inicialmente como antisistema, para que posteriormente demostrara una impresionante –y tal vez, excesiva– capacidad de colaboración con el gobierno (De Vergottini, 1979; Di Palma, 1976; Pizzorno, 1966).

[9] El Parlamento, como arena por excelencia de actuación de la oposición, ve como esta función está siendo disputada por los medios de comunicación y otros canales no tradicionales de comunicación que permiten una mayor conexión visual entre representante y representado (Manin, 1998). Sin embargo, esta disputa se centra sobre todo en la función de deliberación, tradicionalmente desempeñada en el parlamento, círculos partidistas y otras agrupaciones cuyos objetivos sea influir en la esfera política. Aunque en esta investigación no se exploran los efectos de la deliberación, cabe señalar que los procesos de deliberación ocurridos fuera del Parlamento también influyen en la actuación de los legisladores, en la composición de las agendas que diversos agentes políticos impulsan y en el diseño de algunas políticas que finalmente son aprobadas en el Parlamento (Stokes, 1998).

realizados desde la Ciencia Política sobre la oposición en distintas regiones, se identifican tres modelos teórico-descriptivos en la relación de la oposición con el gobierno: 1) un primer modelo con situaciones en las que se produce una clara distinción entre ambas fuerzas políticas; 2) otro modelo agruparía los casos donde se da cierta asimilación que conlleva el abandono de la oposición para integrarse en el gobierno; y 3) un último modelo caracterizado por las situaciones en las que se establece una relación interactiva que acompasa la colaboración con el distanciamiento de la oposición con el gobierno. Este último modelo es el que surge en contextos de gobierno en minoría, donde el Presidente está inmerso en una negociación continua para lograr la aprobación de su agenda legislativa, mientras que las agrupaciones de oposición colaboran en la aprobación de proyectos de ley puntuales impulsados por el Ejecutivo, sin integrarse en la coalición gubernamental. El caso mexicano de los años 1997 a la actualidad muestra este tipo de relación entre las fuerzas de oposición y las gubernamentales (Casar y Marván, 2014; Casar, 2013; Jiménez, 2006).

No obstante, la interpretación más intuitiva es que las agrupaciones de oposición difícilmente colaborarían con el gobierno para que éste logre la aprobación de su agenda, ya que más bien se beneficiarían electoralmente de los fracasos legislativos del gobierno; y aún más: si estas agrupaciones de oposición cuentan con probabilidades similares de convertirse en gobierno, sería todavía menos probable que optaran por colaborar. Desde el enfoque de la elección racional –que parte de la premisa de que los agentes guían su actuación en función de sus preferencias y objetivos determinados (Elster, 1986)– son exploradas las motivaciones que en el corto plazo llevarían a las fuerzas de oposición a colaborar con el gobierno. De este modo, se sostiene que participarán activamente en el diseño de las políticas públicas promovidas por el gobierno siempre que se encuentren más cercanas a sus posiciones ideológicas y que permitan la defensa de sus intereses. Así acercarían su contenido hacia sus preferencias más próximas impulsando sus intereses y cumpliendo una parte de su programa electoral a pesar de no haber alcanzado el gobierno; además, la defensa de sus posiciones puede ser promovida con la expectativa de que esta actuación sea favorable al expandir su núcleo de votantes y bases de apoyo político. Dicha participación estaría acompasada por los ciclos electorales, que inducirían a las fuerzas de oposición a distanciarse del gobierno en los momentos de mayores riesgos de fugas de votos (Strøm y Müller, 1999; Strøm, 1991). Esta interpretación, entonces, asume que las fuerzas de oposición en contextos de gobiernos en minoría potencian su influencia en el diseño de las políticas impulsadas por el gobierno.

Vale la pena poner de relieve que las preferencias y objetivos que guían las acciones de las agrupaciones de oposición interaccionan con el contexto institucional donde se desenvuelven. El Congreso, en este sentido, se erige como una arena de representación política donde los agentes dirimen sus intereses y buscan hacer avanzar sus agendas, por lo que sería esperable observar la influencia de las agrupaciones de oposición en los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo en el Congreso. Aun así, diversos diseños institucionales del Congreso propician o restringen la participación de las agrupaciones de oposición en el diseño de las políticas. Es por ello que este trabajo recoge los aportes del enfoque neoinstitucional de modo que se lleva a cabo un análisis de las diversas teorías centradas en explicar la actividad legislativa subrayando los elementos que éstas identifican como factores relevantes respecto a la influencia legislativa de la oposición, como son las comisiones. En efecto, el sistema de comisiones constituye una pieza clave de la organización del Congreso. En ellas se produce una parte importante de las transacciones entre los actores políticos. Además, estas teorías proyectan la función que desarrollan los partidos políticos como factores imprescindibles para la construcción de coaliciones en el Congreso, el impulso de agendas legislativas y la coordinación de la actuación de los agentes legislativos.

De modo que este capítulo aborda tres cuestiones que se consideran sumamente relevantes para el análisis de la oposición. Comienza con la revisión de la literatura que explora la relación de la oposición con el gobierno en los regímenes *poliárquicos* para distinguir tres modelos teóricos-descriptivos de relación; a continuación, se expone un *modelo* básico del conjunto de factores que motivarían a las agrupaciones de oposición a colaborar de manera interactiva con el gobierno; y, por último, se enlazan las instancias y elementos del diseño institucional del Congreso que las teorías sobre la actividad legislativa identifican como claves y que incidirían sobre la influencia que la oposición ejerza sobre la dinámica legislativa en el Congreso.

1.2 Enfoques y teorías para el análisis de la relación de la oposición con el gobierno

1.2.1 Perspectivas sobre oposición y democracia

La existencia y manifestación de las agrupaciones de oposición es, ciertamente, una condición ligada a la democracia. Dahl (1997) expone que existen dos características distintivas de los regímenes más incluyentes –como las

poliarquías–. En primer lugar, la condición de ciudadanía es extendida a una proporción mayoritariamente alta de la población adulta en una determinada sociedad. La segunda característica, entre otros derechos que implica esta categoría, supone que la ciudadanía tiene el derecho a oponerse al gobierno, hasta el punto de poder remover a los políticos que lo dirigen. Ionescu y De Madariaga (1977: 23)[10] proponían en su estudio clásico de la oposición analizada como institución que "la presencia o ausencia de oposición política institucionalizada puede servir de criterio para clasificar a una sociedad como liberal o dictatorial, democrática o autoritaria, constitucional-pluralista o monolítica"[11].

La centralidad que adquieren las agrupaciones de oposición para la democracia viene dada por tres elementos. El primero de ellos es que la oposición es una expresión del conflicto y el disenso de intereses y preferencias, manifestados sobre la base de la libertad y derechos que garantizan los regímenes democráticos a los ciudadanos para que éstos sean dirimidos[12]. El segundo elemento surge a nivel agregado: por un lado, cuestionamientos y críticas al gobierno respecto a cómo éste ejerce el poder y, por otro, como influencia para modificar sus acciones y competencia para sucederlo. El tercer elemento es la necesidad del gobierno de justificar y defender sus decisiones de cara a una oposición que debate y cuestiona estas decisiones, pudiéndose convertir en una alternativa exitosa al gobierno. En su conjunto, estos elementos

[10] Estos autores fundaron, en unión con otros colegas, la revista inglesa de política comparada *Government and Opposition* (octubre, 1965), en cuya declaración de principios se afirma: "el extraordinario descuido de la oposición, en especial de la no triunfante, tanto por parte de los historiadores como de los cultivadores de la Ciencia Política justifica la presencia de un foro dedicado a su estudio" (Ionescu y De Madariaga, 1977: 16). En la actualidad, esta revista continúa publicando investigaciones especializadas en esta materia.

[11] Lawson (1993) no sólo alude a la oposición como condición necesaria de la democracia, ya que agrega, además, que ésta cuente con los recursos reales de erigirse como opción alternativa al gobierno en las votaciones. Para ello, este autor hace hincapié en la importancia de los partidos y sistemas de partidos competitivos. También Helms (2004) subraya la oposición como uno de los principios fundamentales inherentes a las democracias contemporáneas. Por otra parte, De Vergottini (1979) propone "la forma de gobierno de oposición garantizada" como unidad de análisis que va más allá del estudio de las formas de gobierno presidencial, parlamentario y semipresidencial, el requisito primario sería, precisamente, la existencia de una oposición real, lo que excluye a los regímenes no democráticos.

[12] Dahl (1997) expone que la oposición en los regímenes democráticos actuales –o bien, *poliarquías*– es la consecuencia de dos factores. El primero es que las sociedades tienden a componer una compleja red tupida de intereses, creencias y preferencias, entre otros elementos, muchas veces contrapuestos, que a su vez generan diversas divisiones y conflictos de variada índole. El segundo factor es la libertad con la que cuentan los ciudadanos, atributo consustancial de las democracias actuales, y que se ve manifestado en el reconocimiento de un amplio abanico de derechos –como lo serían los derechos políticos, a la justicia, sociales, entre otros–, con los cuales los ciudadanos ejercen su libertad y la defensa de sus intereses, preferencias, creencias, llevándolos a oponerse a las decisiones adoptadas por gobiernos y otras organizaciones.

componen una institucionalización por medios pacíficos de los conflictos políticos, atributo de los regímenes democráticos (Close, 2000; Przeworski, 1999, 2010; Shapiro y Hacker-Cordón, 1999).

Esta institucionalización del conflicto, asimismo, sería el reflejo de una serie de acuerdos entre las fuerzas políticas para fijar las reglas y mecanismos en que se desarrollará su competencia. Przeworski (1999) afirma que estas reglas configuraran un entramado institucional que, por un lado, induce a disminuir los costos de no haber ganado el gobierno y a hacer aceptable el situarse en el corto plazo en la oposición, mientras que, por otra parte, hace más costoso para las fuerzas gubernamentales intentar cambiar las reglas unilateralmente con la intención de perpetuarse en el poder –esto sería un desencadenante potencial de conflictos violentos–, para inducirlos a que abandonen el gobierno se sitúen en la oposición, con una proyección real de regresar al gobierno, compitiendo por éste[13].

Por otra parte, hay que poner de relieve que el énfasis teórico en la oposición como una función consustancial a los gobiernos democráticos no implica que estas agrupaciones sean tratadas con condescendencia por los gobiernos. Por ejemplo, O´Donnell (1994) acuñó para las nuevas democracias –principalmente, para las recién instauradas en América Latina–, el concepto de democracias delegativas, caracterizadas por un estilo de gobernar por parte de los presidentes que los autoerigía como figuras superiores a las demás instituciones del Estado, relegando al Poder Judicial y al Congreso a un segundo plano. Esta institución –el Congreso– y los partidos que no forman parte de la coalición que apoya al gobierno serían marginados tanto del proceso de formulación de políticas públicas como del debate, con los argumentos por parte del gobierno de la imprescindible unidad nacional y la urgente puesta en marcha de su agenda de gobierno, entre otros. Ello terminaría por acentuar la personalización y concentración del poder en el Presidente que, a su vez, dañaría tanto al Congreso como a los partidos políticos incluyendo a las fuerzas de oposición y debilitaría al sistema de representación en su conjunto.

[13] Una crítica a esta concepción minimalista de la democracia (Przeworski, 1988, 1999, 2010), es la de Levine (1988). Este autor expone que una teoría sobre la democracia con ambición debería articular los principios que hacen operativa a una democracia, que vayan más allá del temor y respeto por el oponente, ya que lejos de concebir los arreglos institucionales como incoloros y neutrales, habría que tomar en cuenta los valores y compromisos que hacen a los actores políticos respetar e institucionalizar estos arreglos.

1.2.2 Una aproximación a los estudios clásicos sobre la oposición en su relación con el gobierno

El ejercicio legal y organizado de la oposición es un fenómeno relativamente nuevo no sólo en América Latina, sino que en torno a la primera mitad del siglo XX era un fenómeno que tan sólo estaba presente en algunos países de Europa Occidental y otros países de habla inglesa[14]. Esta tardía evolución ha afectado a la construcción de teorías y al desarrollo de estudios respecto a la oposición. En opinión de López (1991: 37) la Ciencia Política y el Derecho Constitucional Comparado han avanzado en el tema en la medida en que "el pensamiento político ampliamente dominante –aquel que, naturalmente, encuentra reflejo jurídico– ha ido concediendo un margen de recognoscibilidad a una actividad política desarrollada al margen de la órbita oficial". A pesar de este tardío avance, en sus inicios el tema fue aludido –aunque sea indirectamente– por destacados teóricos como Duverger (1951) y Sartori (1966, 1980) en estudios respecto los partidos políticos y los sistemas que conforman; el tema también fue abordado en el estudio del funcionamiento de la democracia por Lijphart (1984, 2000) y Kirchheimer (1956) lo alude analizando casos de estudio; y llegaría a ocupar el tema central para Dahl (1966, 1973).

Muchos de los estudios iniciales respecto a la oposición fueron realizados en la década siguiente a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial y en plena Guerra Fría, un periodo en el que según un importante historiador se acostumbraba "pensar en términos binarios opuestos, 'capitalismo' y 'socialismo', como alternativas mutuamente excluyentes", siendo el capitalismo un tipo de organización económica estrechamente ligada a las democracias liberales (Hobsbawm, 1994). Ello llevaría a muchas agrupaciones políticas socialistas y comunistas a cuestionar directamente los fundamentos de las democracias liberales, por lo que en sus inicios una de las preocupaciones de estos trabajos fue comparar las características de los sistemas con oposiciones con valores que cuestionaban directamente la legitimidad de los regímenes liberales, con aquellos sistemas con oposiciones "responsables o leales" respecto al régimen. Es así que inicialmente el modelo "clásico" de oposición era el que en esa época prevalecía en Inglaterra, que operaba en un sistema con dos partidos políticos "responsables", bipartidista,

[14] Algunos de estos países son Inglaterra, Noruega, Suiza, Italia, Francia, Bélgica y Estados Unidos, entre otros. Dahl (1966) hace el recuento de tan sólo 30 países de los 113 que eran miembros de la Organización de las Naciones Unidas en el año de 1964 y que habían contado con organizaciones partidistas de oposición legales a lo largo de la década precedente a esta fecha.

donde se definía claramente que el partido que obtiene la mayor cantidad de votos conduce el gobierno y es el responsable del diseño y producción de las políticas; el otro partido ocupa la oposición, fungiendo como contrapeso, controlando y exigiendo cuentas al gobierno desde el Parlamento, con el fin de reemplazarlo en las próximas elecciones.

Duverger (1951), en este sentido, considera el número de partidos como un factor explicativo importante respecto a los tipos de oposición ejercida. Un sistema centrado en una relación entre dos partidos aumentaría las probabilidades de que la oposición reemplazara al gobierno y esto haría que fuese más responsable en sus planteamientos y propuestas, lo que propiciaría cierta moderación entre los contendientes. Por el contrario, en los sistemas multipartidistas, puesto que no todos los partidos contarían con probabilidades reales de llegar al gobierno, algunos partidos componentes de la oposición tenderían a la demagogia proponiendo muchas veces políticas ilusorias. Por otra parte, el número de partidos en la oposición y sus disputas internas podrían terminar por afectar negativamente a su cohesión y capacidad de influencia en la esfera gubernamental. En este mismo sentido, la distribución partidista en el Congreso podría generar contextos en los que el gobierno necesitaría el apoyo de agrupaciones de oposición en el parlamento, materializado en gobiernos de coalición integrados por múltiples partidos o bien en gobiernos en minoría sostenidos en alianzas legislativas partidistas inestables, que terminarían por hacer borrosas ciertas líneas de distinción entre el gobierno y la oposición.

Duverger (1951) construye una tipología basada en los principios que diferenciarían a los partidos de oposición: 1) lucha sin principios: los partidos no poseen grandes doctrinas ni principios, sino que defienden intereses más próximos y precisos, siendo el prototipo de este caso Estados Unidos; 2) lucha sobre principios secundarios: aunque haya una separación doctrinal y los partidos políticos respondan a distintas bases de apoyo, existiría un acuerdo básico de principios que le otorgaría estabilidad al régimen; los casos que ejemplifican esta tipología son Gran Bretaña y algunos países de Europa del Norte; y 3) lucha sobre principios fundamentales: esta oposición cuestionaría directamente la legitimidad del sistema buscando reemplazarlo.

En una línea similar, Sartori (1966) aporta una clasificación de las oposiciones en función de su responsabilidad con los valores y el sostenimiento del sistema, que estaría relacionada con sus probabilidades de acceder al gobierno: 1) oposición responsable y constitucional; 2) oposición constitucional, pero

no responsable; y 3) oposición ni responsable ni constitucional. La primer categoría está referida al caso inglés, que según Sartori (1966: 146) está presente "sólo en los sistemas bipartidistas donde uno puede encontrar oposiciones institucionalizadas". La segunda categoría indicaría una modalidad de oposición "demagógica" y de confrontación directa con el gobierno. Y la tercera categoría sería una expresión residual de las dos anteriores, que Sartori (1966) deja abierta a teorizar.

Asimismo, centrándose en el estudio de los sistemas que conforman las interacciones entre los partidos políticos[15], Sartori (1966, 1980) considera como variable explicativa adicional a la propuesta teórica del criterio numérico de Duverger (1951) la polarización, es decir, la distancia ideológica entre los partidos políticos ubicados en los extremos del arco ideológico en un sistema determinado. Cuanta mayor distancia exista entre los extremos ideológicos, más polarizado será el sistema y más profundos serán los desacuerdos en cuestiones fundamentales entre los partidos políticos respecto al sistema. Por otra parte, una explicación adicional aportada por Sartori (1980: 170-171) es que la existencia de partidos extremos alientan "impulsos centrífugos" lo que lleva al progresivo debilitamiento del centro ideológico, debido a su pérdida de votos producida por el tirón de los partidos ubicados en los extremos. Una de las implicaciones de este proceso en los sistemas multipartidistas es que la importancia en la toma de decisiones recaída en los partidos de centro iría disminuyendo y, al mismo tiempo, otras posiciones alejadas del centro elevarían su relevancia. Más aún algunos casos de actores alejados del centro del arco ideológico llegarán a adquirir capacidades de veto[16] sobre asuntos

[15] Para Sartori (1980: 66-67) el concepto de sistemas "resulta de, y consiste en, las interacciones normadas de sus partes, componentes implicando, así, que tales interacciones proveen los límites, al menos la limitación, del sistema".

[16] Strøm (1995: 62) subraya que si bien cada legislador cuenta con un voto y que, generalmente, cuentan con los mismos derechos, las normas de organización de los parlamentos y su composición tienden a distorsionar en diferentes magnitudes estos principios, creando agrupaciones con diferentes grados de privilegios dentro del Parlamento, que son clasificados por el autor en grupos de dictadores, decisivos y veto. Los dictadores podrían imponer sus decisiones unilateralmente al Parlamento y detener todo intento de cambio no consentido por ellos, es decir, su postura es necesaria y suficiente para lograr los cambios; los grupos decisivos cuentan con la autoridad y votos para lograr los cambios que ellos mismos impulsan, pero son incapaces de bloquear los cambios impulsados por otras agrupaciones parlamentarias; son suficientes para lograr sus propios cambios, pero no son factores necesarios para que otras agrupaciones alcancen sus cambios; y las agrupaciones con capacidades de veto cuentan con la capacidad de bloquear los cambios impulsados por otras agrupaciones, pero son incapaces de lograr los cambios que buscan por sí mismos, es decir, su apoyo es necesario pero no suficiente. Para Strøm (1995), las agrupaciones con capacidades de veto son el grupo más frecuente en las legislaturas. Por otra parte, esta investigación se centra en analizar, precisamente, la influencia ejercida por las agrupaciones de oposición –a través del proceso de enmienda– cuando este bloque se encuentra en la posición de impedir el cambio al *statu quo* intentado por el Presidente, es decir, que contaría con poderes de veto, pero opta por colaborar con éste.

cruciales, lo que podría paralizar los procesos de toma de decisiones (Sartori 1980: 178-179)[17].

Kirchheimer (1956), al igual que Duverger (1951), señala el sistema bipartidista inglés como el ejemplo paradigmático en el que la oposición es claramente distinguible del gobierno a la vez que se generan acuerdos básicos entre el partido político en el gobierno y el de oposición en minoría respecto al sistema. Sin embargo, este autor se desvía del patrón "clásico" al identificar un tipo de oposición adicional: la oposición debilitada, surgida del abandono de las funciones de la oposición por la conformación de un cártel basado en acuerdos y pactos entre los principales partidos, que los llevaría a compartir funciones gubernamentales[18].

Estos acuerdos entre los principales partidos, advertía Kirchheimer (1956), llevan a modificar el funcionamiento del parlamento[19] ya que los legisladores integrantes de los grupos firmantes de los acuerdos no estaban autorizados a

[17] Refiriéndose al funcionamiento del parlamento italiano entre los años 1950 y 1972, y siguiendo esta perspectiva de análisis, Sartori (1980: 179) afirma que "la interpretación más fría es que los gobiernos y los parlamentos italianos se han visto cada vez más paralizados por la capacidad de veto del PCI (Partido Comunista Italiano) y que, además, los pagos marginales por las pocas decisiones que se han tomado han sido, sumados, demasiado costosos para sus resultados".

[18] Kirchheimer (1956) expone su descripción centrándose en el caso austriaco del periodo inmediato posterior a la Segunda Guerra Mundial, basado en los acuerdos sostenidos entre los partidos Socialista y Socialcristiano, que perdurarían hasta después de la publicación del artículo de Kirchheimer (1956).

[19] Al Parlamento se le atribuyen, principalmente, las siguientes funciones: a) representación: es la arena donde se encuentra representada de manera permanente la nación o el pueblo, y son dirimidos a través de diversos mecanismos institucionales su pluralidad de intereses y objetivos; b) control sobre el gobierno: la teoría clásica concibe esta función como el control del parlamento –ejercido principalmente por la oposición– sobre la labor del gobierno y sobre el aparato burocrático. Cotta (1993b: 302) agrega que, conforme la plena democratización se consolida, la noción del control del parlamento alcanzaría incluso la idea de competencia entre estas dos autoridades democráticas (el parlamento y el gobierno), sobre el aparato burocrático. Además, esta función de control se ve expresada en el examen público del gobierno, la obstaculización de la puesta en marcha del programa gubernamental, mociones de censura o la posibilidad de juicios políticos a ministros o secretarios de gobierno; c) elaboración de políticas (*policy making*): esta es, quizá, la actividad más asociada al Parlamento, ya que formalmente ahí es donde ocurre la producción de las políticas por medio de una sucesión de etapas legamente fijadas y de la deliberación entre las fuerzas políticas representadas; por otra parte, la producción legislativa puede estar centralizada ya sea en un actor, por ejemplo, el gobierno, o bien descentralizada en múltiples actores como, por ejemplo, en varios partidos políticos que logran la aprobación de sus políticas. Junto a estas tres funciones identificadas por Cotta (1993b), Alcántara, García y Sánchez (2005) agregan que los parlamentos, al cumplir con los procedimientos legales establecidos, al procurar la participación de las fuerzas políticas, y expresar el disenso y consenso en torno a las políticas sujetas a discusión, también desempeñan una función legitimadora de los procesos de elaboración de las políticas. Estos autores agregan que la forma de gobierno no afecta a la definición de estas funciones llevadas a cabo por los parlamentos, sino que inciden más bien en los mecanismos para desarrollarlos (Alcántara, García, y Sánchez, 2005: 33).

introducir mociones u oponerse a las iniciativas acordadas por la coalición cártel, salvo previo consentimiento de sus dirigentes. Esto, sin embargo, no implicaba que la competencia entre los partidos integrantes de la coalición se hubiera diluido, ya que se sostenían debates públicos y los resultados electorales determinaban las condiciones del pacto y definían las políticas a impulsar por la coalición, por lo que la competencia persistía (Kirchheimer, 1956: 140).

De Vergottini (1979: 28), en una línea similar a Kirchheimer (1956), identifica la "concentración de la mayoría en un único polo dominante constituido por la gran coalición con la correspondiente marginación de la oposición". Para De Vergottini (1979: 37), el parlamento pasaba a erigirse en una sede de "ratificación de las decisiones tomadas fuera de él por los partidos mayoritarios coaligados", mientras que el control de la oposición en estos contextos sería más bien nominal, ya que tendría escasas posibilidades de influir en el gobierno y colocarse como una alternativa real a éste.

En el año 1966 es publicado el trabajo coordinado por Dahl[20] donde se sistematiza el estudio de la oposición centrado en las democracias occidentales[21]. Esta obra sugiere, para el desarrollo de estudios ulteriores en torno la oposición, seis líneas de investigación en las que profundizar, que son sintetizadas en la Tabla 1.1. En función de los casos de estudio respecto de estas líneas de investigación, Dahl (1966) argumenta que no hay una tendencia de desarrollo uniforme por parte de las agrupaciones de oposición, por lo que habría que profundizar con mayor detenimiento y precisar estas líneas propuestas por el autor. En todo caso, Dahl (1966) añade que esta propuesta es preliminar y está abierta a modificaciones posteriores.

[20] Dahl (1966) plantea dejar indefinido el concepto oposición, más no su función. Para ejemplificar esta aproximación, este autor propone suponer que A ocupa el gobierno con unos determinados objetivos, a los cuales estará opuesto B, y B emprendería una serie de estrategias para impedir que A alcance sus objetivos, refiriéndose a las funciones de oposición a estas estrategias llevadas a cabo por B. Dahl agrega, además, que las estrategias emprendidas por B estarían subordinas a sus creencias, ideologías e intereses, por lo que no se podría hablar de una oposición "objetiva", en el sentido de que es independiente de dichas creencias. Por otra parte, aunque la caracterización de las funciones de la oposición emprendida por Dahl sí es flexible, ubica a la oposición con unas funciones específicas, lo cual le restaría dinamismo a estas agrupaciones, como sería optar por una función de colaborar con el gobierno, no sólo de oponerse.

[21] Los países contemplados en el estudio coordinado por Dahl (1966) son: Inglaterra, Estados Unidos, Noruega, Suecia, Bélgica, Holanda, Alemania, Austria, Francia e Italia.

Tabla 1.1.
Líneas de Investigación Propuestas sobre la Oposición por Dahl (1966)

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN	ELEMENTOS DE ANÁLISIS
Concentración	La cantidad de organizaciones que componen la oposición Por ejemplo, partidos políticos, entre otros.
Competitividad	Los niveles de pérdidas y ganancias de la oposición en relación con el gobierno. Por ejemplo, ganancias electorales o espacios legislativos.
Arenas de desarrollo	Referido a si la arena de desarrollo es la opinión pública, el parlamento o la burocracia, por mencionar algunos ejemplos en los que se desenvolverían las agrupaciones de oposición buscando influir en las decisiones gubernamentales, aunque las agrupaciones de oposición podrían moverse simultáneamente en múltiples arenas.
Distintividad	Combinación de su cohesión, competitividad y las arenas en las que se desarrolla.
Objetivos	Aunque muchas veces los políticos ocultan públicamente sus objetivos reales, por lo cual realizar una tipología de los objetivos es complicado, aun así estos podrían diferenciarse entre a corto y largo plazo[22].
Estrategias	Se encuentran determinadas por los objetivos a corto plazo, ya que serían los medios para alcanzar tales objetivos. Por ejemplo, ocupar el gobierno, expandir sus espacios legislativos o influir en las políticas públicas.

Fuente: Dahl (1966). Elaboración propia.

Posteriormente, Lijphart (1984, 2000) distingue dos modelos de democracia: el mayoritario y el consensual. Con el primer modelo, el mayoritario, sugiere un planteamiento semejante al de Kirchheimer (1956), al identificar los elementos de la oposición en su perspectiva "clásica". Es decir en los modelos mayoritarios existe una clara distinción entre gobierno y oposición ya que el gobierno estaría controlado por un solo partido, mientras que el otro partido se ubicaría en la oposición buscando reemplazar al gobierno[23].

[22] Además de esta distinción entre los objetivos de corto y largo plazo, Dahl (1966: 341-347) propone diferenciar entre los objetivos de la oposición para influir en cuatro ámbitos: 1) en el personal integrante del gobierno; 2) en las políticas impulsadas por el gobierno; 3) en la estructura del sistema de política; y 4) en la estructura socioeconómica. Dahl (1966: 341-347) agrega que estos ámbitos en los que ejercer influencia no serían necesariamente excluyentes.

[23] Además del bipartidismo, otras características de los sistemas mayoritarios, siguiendo a Lijphart (2000), son: la concentración del Poder Ejecutivo en gabinetes mayoritarios de un solo partido; predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo; sistema electoral mayoritario; predominio de una cámara sobre la otra o bicameralismo asimétrico; sistema de partido unidimensional, es decir, predominio de un solo clivaje en torno al cual se desenvuelve la contienda política; gobierno centralizado unitario; constitución no escrita y ausencia de revisión judicial; y ausencia de mecanismos de participación directa, como referéndum o plebiscito. El caso para Lijphart (2000) que ejemplifica el modelo mayoritario es el *Westminster*.

En el modelo consensual, por otra parte, el Ejecutivo sería compartido por una coalición integrada por dos partidos o más, lo que coincidiría con la característica previamente identificada por Kirchheimer (1956), entre otros atributos institucionales mencionados por Lijphart (1984, 2000)[24]. Además, Lijphart (1984, 2000) admitía cierta dificultad para analizar teóricamente la construcción de coaliciones, ya que si bien existen casos de coaliciones estables que encuentran su reflejo en la composición partidista del gabinete en el gobierno, también existen partidos que mantienen una relación interactiva respecto al gobierno apoyándolo en el Parlamento y consensuando proyectos de ley concretos sin ocupar Ministerio o Secretaría de gobierno alguno. Esto, según el autor, sucede porque "los partidos de *apoyo* violan la presunción de que los partidos están interesados primordialmente en conseguir una participación en el poder del gabinete" (Lijphart, 1984: 66).

Strøm (1991), más recientemente, detallaría este tipo de relación interactiva entre las agrupaciones de oposición y el gobierno. En su estudio, que abarca 13 países de Europa, Canadá e Israel y toma como unidad de análisis 220 casos de gobiernos comprendidos entre los años 1945 a 1987, encuentra que un tercio de estos casos tuvieron características de gobiernos de minoría, es decir, que carecían de una mayoría partidista estable que los apoyara en el Parlamento. Dado este contexto, estos gobiernos se vieron en la necesidad de forjar coaliciones partidistas *ad hoc* en función de cada proyecto de ley impulsado. Una explicación respecto a la decisión de los liderazgos partidistas para no conformar una coalición estable e integrarse en el gobierno es que los partidos no sólo buscan votos para la obtención de cargos públicos (Downs, 1957), sino que en determinados contextos estos liderazgos priorizan la defensa de políticas públicas e intereses concretos sobre la opción de ocupar cargos públicos[25]. Siguiendo a Strøm (1991: 42), "el estudio de los Parlamentos demuestra que los partidos que no están en el gobierno podrían beneficiarse significativamente influenciando las políticas". Por ello, el diseño institucional

[24] Lijphart (2000), basándose principalmente en los casos suizo y belga, además de esta característica, identifica los siguientes elementos del modelo de democracia consensual: separación formal e informal de poderes del Ejecutivo y Legislativo, lo que debilitaría la predominancia del Ejecutivo y elevaría la relevancia del Legislativo; bicameralismo equilibrado y representación de minorías, que significa que ambas cámaras tienen atribuciones similares y que su composición es electa de manera distinta, donde encuentran representación las minorías; sistemas de partidos multidimensional, es decir, que éstos se encuentran estructurados en torno a múltiples divisiones a la vez, como serían las divisiones religiosas, culturales, socioeconómicas, entre otras; sistemas electorales de representación proporcional; descentralización y federalismo territorial y no territorial; constitución escrita y veto de la minoría.

[25] Se profundiza sobre este tema en la siguiente sección.

del Parlamento sería un determinante importante, ya que conforme abre la influencia legislativa a los partidos de oposición, disminuye los costos de no alcanzar el gobierno, y configurará oposiciones con una influencia legislativa potencial.

Asimismo, los roles de la oposición en su relación con el gobierno en América Latina también son múltiples. Aunque la forma de gobierno predominante en la región es la presidencial[26], el contexto multipartidista –que está presente en gran parte de los países de la región– interactúa con esta forma de gobierno, a diferencia de los Estados Unidos (Neustadt, 1991; Polsby, 1997)[27]: es su factor distintivo (Mainwaring y Shugart, 2002a). Esta "difícil combinación" podría generar condiciones para que las agrupaciones de oposición obtengan una posición mayoritaria en el Congreso, se coloque al Presidente en condición de minoría y estas agrupaciones desplieguen una estrategia de bloqueo legislativo al Ejecutivo, que podría provocar una parálisis legislativa que impida despejar la agenda legislativa y genere confrontaciones directas entre poderes (Linz, 1990; Mainwaring y Shugart, 2002a).

Sin embargo, diversos estudios han puesto de relieve que para resolver la "ecuación de la gobernabilidad", los presidentes desarrollan diferentes estrategias con el fin de lograr la puesta en marcha de su agenda legislativa (Raile, Pereira y Power, 2010). Por eso, tanto la estrategia del Presidente como la de las agrupaciones de oposición interactúan para conformar un tipo de relación legislativa entre ambas fuerzas en el Congreso. Una estrategia unilateral extraordinaria sería que el Ejecutivo optara por gobernar por decretos, lo cual reduciría la participación del Congreso y de las agrupaciones

[26] La forma presidencial de gobierno tiene las siguientes características distintivas: (1) el jefe del Ejecutivo (el Presidente) es popularmente electo, y (2) tanto el parlamento como el jefe del Ejecutivo cuentan con mandatos fijos. Ambas características implican que los presidentes en los sistemas presidenciales no son designados por el parlamento, ni que estos pueden ser removidos por aquellos. E implica también que los parlamentos no pueden ser disueltos por los presidentes, ya que cuentan con un periodo fijo en funciones, lo que vendría a subrayar que "la supervivencia de cada uno de ellos en el cargo no depende del otro" (Mainwaring y Shugart, 2002: 25; Sartori, 1994).

[27] Respecto a Estados Unidos, un país que cuenta con un sistema de partidos conformado por dos partidos, Polsby (1997: 515) afirma: "si se mira el trabajo legislativo en el Congreso con detenimiento, frecuentemente se observa que la conformación de mayorías para la aprobación de legislación va más allá de las líneas partidistas, y aunque si bien la oposición muchas veces es organizada por los líderes partidistas, también es una cuestión que va caso por caso". Por otra parte, esto no significa que los partidos sean irrelevantes, más bien son imprescindibles para la acción legislativa, pero su actuación estaría más bien pautada tanto por las plataformas organizativas nacionales como las estaduales, que contarían con cierta autonomía mutua, lo que a su a vez traduciría en una actuación más flexible (Polsby, 1997).

de oposición en la formulación de las políticas (Jones, 2002; McClintock, 1997; Mustapic, 2002; Pereira, Power y Rennó, 2008)[28].

Aún así, el multipartidismo también abre la posibilidad para que sean forjadas coaliciones multipartidistas de gobierno, lo cual aumentaría las probabilidades de lograr una relación fluida entre el Legislativo y el Ejecutivo, pero reduciría el bloque de la oposición y con ello su influencia legislativa potencial en el Congreso. Otra alternativa es que surjan gobiernos de minoría al estilo de los encontrados en Europa por Strøm (1991), donde se forjarían coaliciones legislativas *ad hoc* que irían caso por caso para lograr la aprobación de proyectos de ley concretos impulsados por el gobierno (Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004). Ambas alternativas implicarían roles distintos para las agrupaciones de oposición (Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán, 2008).

En efecto, en su estudio de 71 gobiernos electos de América Latina que abarca los años de 1978 al 2007, Chasquetti (2008) identificó que el 70 por ciento de los casos presentaba características de sistemas multipartidistas, lo cual condujo a que el 60,5 por ciento tuviera condiciones de gobiernos minoritarios en el Congreso en el momento inmediatamente posterior de ganar las elecciones. Sin embargo, para viabilizar sus gobiernos, al inicio de sus mandatos diversos presidentes revierten la condición de gobiernos de minoría, ya que el 61 por ciento de los gobiernos logró consolidar una posición mayoritaria en el Congreso a través de la incorporación de múltiples partidos en una coalición gobernante, lo que implicó compartir ministerios y funciones de gobierno con estos partidos. Esta estrategia, categorizada por Lanzaro (2001) como "presidencialismo de coalición", que es instrumentada por el Presidente para expandir su base de apoyo partidista en el Congreso y lograr

[28] Para ilustrar los casos de liderazgos personalistas se citan comúnmente los ejemplos de los presidentes Alberto Fujimori (1990-2000) en Perú y Carlos Menem (1989-1999) en Argentina. El primero, como un caso en un marco de partidos debilitados que llevó al denominado autogolpe de Estado en 1992, que implicó la disolución del Parlamento y la intervención del Poder Judicial (McClintock, 1997). En cuanto al Presidente Carlos Menem, a través del uso excesivo de decretos de urgencia y necesidad para lograr la aprobación de sus iniciativas legislativas, disminuyó la participación del Parlamento y de los partidos políticos (Jones, 2002; Mustapic, 2002), Por otra parte, Pereira *et al*., (2008) estudian los casos de los presientes brasileños José Sarney (1985-1990), Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) y Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) para identificar las condiciones políticas en que estos presidentes emitieron la mayor proporción de decretos a lo largo de sus mandatos. Estos autores encuentran que cuanta más amplia sea la coalición partidista que los apoya, los presidentes tendrían una mayor confianza para emitir una mayor proporción de decretos. Sin embargo, cuanto más proporcional sea el reflejo de la coalición partidista que los apoya en la composición del gabinete del Presidente –es decir, más "coalescente"–, habría una menor tendencia para que se emitieran decretos.

la aprobación de su agenda legislativa, terminaría por inducir a diferentes partidos a abandonar la oposición para integrarse de lleno en el gobierno. De esta forma, se reduce el tamaño del conjunto de las agrupaciones de oposición y, con ello, su capacidad de influencia legislativa en el Congreso.

Junto a lo anterior, Lanzaro (2012: 20) identifica que en el presidencialismo también surge un "patrón de compromisos, negociaciones y acuerdos" entre partidos en el Congreso, que se erigirían sin un pacto envolvente o asociación formal, para viabilizar al presidencialismo como "gobierno de minoría". Este autor describe que los tratos entre partidos se establecerían "en referencia a decisiones ejecutivas y expedientes parlamentarios, que van caso a caso". Esta modalidad se llevaría a cabo sin que se forje un gobierno compartido o "presidencialismo de coalición"; aunque cabría la posibilidad de que algún ministerio sea ocupado por agentes de otros partidos, ello no conlleva el apoyo legislativo de estos en el Congreso. Además, la competencia entre los partidos permanece abierta, al mismo tiempo que los ciclos de colaboración se acompasan con etapas de enfrentamientos. Bajo esta perspectiva analítica propuesta por Lanzaro (2012), las agrupaciones de oposición emprenderían un rol interactivo respecto a su relación con el gobierno, que comprendería desde la no colaboración, hasta el apoyo y participación activa de la oposición en temas concretos impulsados por el gobierno.

De acuerdo a lo anterior, desde el año 1997 el presidencialismo mexicano constituye un caso paradigmático, como se mencionó en la introducción, de gobierno en minoría. Esto da lugar a que los diferentes componentes partidistas de la oposición desempeñen un rol interactivo, es decir, alternen etapas de colaboración apoyando los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo con etapas de distanciamiento con el gobierno (Casar y Marván, 2014; Casar, 2013; Jiménez, 2006)[29]. Un caso contrastante sería el "presidencialismo de coalición" chileno, donde el Ejecutivo logra conformar una coalición de gobierno multipartidista que se refleja en un apoyo legislativo mayoritario y estable que le permite impulsar su agenta legislativa con éxito, la cual, a su vez, limita la influencia de la oposición en el Congreso, considerando como bloque opositor a los partidos fuera de esta coalición (Aninat, Landregan, Navia y Vial, 2006; Avendaño, 2011; Siavelis, 2001).

Resulta factible efectuar las siguientes distinciones teórico-descriptivas respecto a la oposición: en su perspectiva "clásica", es decir un partido que

[29] Véase también la práctica de la cohabitación entre la oposición y el gobierno para el caso argentino de los años 1983 a 1989 en el periodo del Presidente Alfonsín (Mustapic y Goretti, 1992).

desempeña funciones gubernamentales y otro partido se erige como contraparte y alternativa para suceder al gobierno; oposición "diluida" o "debilitada", debido al abandono de las funciones de oposición para involucrarse directa y visiblemente en las funciones gubernamentales; y la oposición "interactiva", ya que oscila entre colaboración y enfrentamientos, respecto al gobierno. Sin embargo, es necesario poner de relieve que, en los hechos, las agrupaciones de oposición difícilmente siguen un curso continuo e invariable de acción[30]. Más bien tenderían a desarrollar diversas estrategias, lo que les llevaría a ajustar su relación con el gobierno a lo largo de un periodo de tiempo determinado y bajo coyunturas con características específicas en función de sus objetivos partidistas. Aun así, resulta factible delinear estas tres distinciones teórico-descriptivas respecto a la oposición, remarcando algunas de sus características institucionales, así como el tipo de relación establecida con el gobierno. La Tabla 1.2. resume estos tres modelos teórico-descriptivos de la oposición.

Tabla 1.2.
Tres Modelos Teórico-Descriptivos de la Oposición

	Oposición en su perspectiva "clásica"	**Oposición "debilitada" o "diluida"**	**Oposición "interactiva"**
Tipo de relación del gobierno con partidos de oposición y composición partidista del gobierno	Gobierno tiene la responsabilidad total en el diseño de políticas públicas. Gobierno unipartidista.	El gobierno comparte funciones gubernamentales con partidos que optan por abandonar la oposición. Gobierno multipartidista.	El gobierno negocia el apoyo y aprobación de sus políticas caso a caso con partidos de oposición. Gobierno unipartidista.
Roles de oposición respecto al gobierno	Se erigen como alternativa al gobierno diferenciándose claramente de éste para reemplazarlo en las próximas elecciones.	Partidos de oposición a través de acuerdos y pactos conforman una coalición estable y visible de gobierno.	Los partidos de oposición oscilan entre colaborar y oponerse al gobierno.

[30] Pasquino (1997) puntualiza que, si bien ciertas agrupaciones de oposición en el parlamento podrían decidir convertirse en antagonistas de la esfera gubernamental buscando preservar su pureza ideológica, identidad política y proteger su cohesión organizativa, ello no conllevaría a que estas agrupaciones renunciaran a intentar ejercer alguna influencia en el rumbo del gobierno, expresándose en la discusión de leyes singulares o relevantes y en las modificaciones a estas normas. Por otra parte, la arena parlamentaria es el espacio donde se distribuyen múltiples recursos de variada índole, por lo que difícilmente un grupo de oposición dejaría de participar en estos procesos de toma de decisiones y, como consecuencia de ello, abstenerse de favorecer a sus bases de apoyo sociales.

	Oposición en su perspectiva "clásica"	Oposición "debilitada" o "diluida"	Oposición "interactiva"
Rol de la oposición en el parlamento	Débil influencia de la oposición en el diseño de políticas públicas. El parlamento es arena de funciones de contrapeso y control político al gobierno ejercidas por la oposición.	La función de los legisladores está supeditada a pactos y acuerdos entre los integrantes de la coalición gubernamental. El parlamento desempeña un rol débil en el diseño de políticas públicas.	Las agrupaciones de oposición participan activamente en el diseño de las políticas. El parlamento se erige como una arena de influencia por parte de estas agrupaciones.
Sistema de partidos	Bipartidista. Clara diferenciación entre partido en la oposición y gobierno.	Sistemas multipartidistas. Débil diferenciación entre partido en el gobierno y oposición	Sistemas multipartidistas. Intermedia diferenciación entre oposición y gobierno.
Modelos políticos	Sistemas mayoritarios, principalmente, el caso inglés (Duverger, 1951; Lijphart, 2000; Sartori, 1966).	Caso austriaco posterior a la Segunda Guerra Mundial (Kirchheimer, 1956); Lijphart (2000) señala principalmente como democracias consensuales los casos suizo y belga. "Presidencialismos de coalición", como estrategia de colaboración entre poderes en América Latina (Lanzaro, 2012).	Strøm (1991) identifica a Italia y Dinamarca como países que tuvieron la mayor cantidad de gobiernos de minoría. Y "gobiernos de minoría", como estrategia de colaboración entre poderes en América Latina (Lanzaro, 2012).

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla anterior pone de relieve tres modelos teóricos-descriptivos de las agrupaciones de oposición. Estos tres modelos podrían identificarse como tres cursos de acción estratégicos diferenciables por parte de las agrupaciones de oposición respecto su relación con el Ejecutivo, por lo cual los liderazgos de las agrupaciones de oposición se enfrentarían a la disyuntiva de elegir un curso de acción estratégico en su relación con el gobierno. En la siguiente sección se exploran, precisamente, los fundamentos bajo los cuales se ponderaría la elección del curso de acción estratégica por parte de las agrupaciones de oposición en el contexto de gobierno de minoría.

1.2.3 Enfoque de la elección racional sobre la relación oposición-gobierno en minoría

1.2.3.1 Supuestos del enfoque de la elección racional

El enfoque de la elección racional explora las motivaciones que guían las decisiones efectuadas por diversos actores y es utilizado ampliamente para aproximarse al estudio de las instituciones y los agentes políticos[31]. Este enfoque parte del supuesto que los agentes en cuestión poseen un conjunto de deseos respecto a cómo les gustaría que funcionara el mundo y su entorno más cercano. Asume también el supuesto de que los actores cuentan con ciertas creencias sobre las cadenas causales que hacen funcionar al mundo del modo en que lo hace. Al conjunto de creencias y deseos se le denomina preferencias. Una vez que los agentes adquieren estas preferencias guiarían sus acciones para corregir estas causalidades con la expectativa de alinear los resultados con sus preferencias más inmediatas, es decir, se comportarían bajo principios racionales (Sánchez-Cuenca, 2004).

Asimismo, para emprender explicaciones sobre las situaciones que pudieran caer en el ámbito de la elección racional, Elster (1986) considera necesario verificar la presencia de las siguientes condiciones: i) un juego entre agentes que sostengan preferencias y objetivos definidos: estos agentes podrían ser individuales o colectivos (empresas, sindicatos, partidos políticos) con capacidades de negociación con otros actores y de coordinación tanto en lo interno como en lo externo para ejecutar las decisiones adoptadas[32]; ii) un catálogo de acciones o estrategias para buscar satisfacer sus preferencias, lo cual implica que los agentes involucrados en los procesos de toma de decisiones

[31] Algunos de los estudios clásicos desde este enfoque son: para el análisis de la competencia partidista y votaciones, Downs (1957); para el estudio de las burocracias, Downs (1967), Niskanen (1971) y Wilson (1989); para el análisis de la evolución de las instituciones, North (1981, 1990); para la construcción de coaliciones, Riker (1962); respecto al Congreso en Estados Unidos, Ferejohn (1974) y Fiorina (1974).

[32] Arrow (1974) demostró que las decisiones colectivas no cuentan con un orden de preferencias coherente, ya que podrían conformarse mayorías a favor de *x* sobre *y*, de *y* sobre *z*, de *z* sobre *x*, lo que viola la transitividad en el orden de las preferencias. La transitividad es una de las condiciones necesarias de la elección racional; implica una ordenación coherente y comparable entre sí, es decir, si una mayoría prefiere *x* sobre *y*, así como *y* sobre *z*, entonces esta mayoría preferiría *x* sobre *z*. En esta investigación, sin embargo, se asume que los liderazgos partidistas cuentan con el suficiente poder político, al menos en el corto plazo, para tomar decisiones que son acatadas por los integrantes de sus respectivos grupos parlamentarios. Aun así, se es consciente de que, incluso en organizaciones partidistas disciplinadas, en la relación principal –liderazgo partidista– y agente –legislador–, podrían surgir pérdidas en la cadena de delegación, puesto que los agentes podrían actuar en el Congreso, también, satisfaciendo sus intereses individuales, los cuales podrían no converger con los intereses partidistas definidos por el principal (Elster, 1986).

tienen a su disposición diferentes alternativas a elegir para intentar satisfacer sus preferencias y lograr sus objetivos; en esta investigación, las alternativas a elegir por parte de las agrupaciones de oposición serían los diferentes cursos estratégicos posibles para relacionarse con el gobierno; iii) establecimiento de un orden de preferencias, que resulta de organizar las estrategias en función de la maximización de preferencias; y iv) elegir racionalmente, es decir, que los agentes involucrados en los juegos de toma de decisiones se inclinen por elegir el curso de estrategia que mejor satisfaga sus preferencias y los acerque hacia el cumplimiento de sus objetivos.

Sin embargo, los agentes podrían enfrentar algunos problemas que los haría violar estas condiciones, principalmente la falta de información respecto a los efectos de los cursos de acción a elegir sobre los resultados esperados (Elster, 1986). No obstante, conforme los contextos institucionales ganan estabilidad y los agentes políticos interactúan de manera repetida en estos contextos, sería menos probable que ocurrieran factores imprevistos que aumentasen la incertidumbre e impidieran a los agentes construir los escenarios relacionados con los diversos efectos de adoptar un determinado curso de acción. También Saalfeld (1995: 37) afirma: "que los agentes no posean una información perfecta… no niega que conduzcan sus acciones de manera racional hacia sus objetivos". Esta estabilidad en las condiciones institucionales y la premisa de que los agentes políticos guían su accionar estratégico en razón de determinados objetivos definidos por ellos mismos, permitiría realizar una aproximación hacia un conjunto de factores o *modelo* que explicaría la forma de actuar de las agrupaciones de oposición en contextos de gobiernos de minoría.

1.2.3.2 Modelo básico de la elección racional sobre la relación legislativa de la oposición con el Presidente en contextos de gobierno de minoría

Fiorina (1981) afirma que los políticos electos para ocupar cargos públicos son juzgados por sus votantes en función de su actuación en estos cargos. Tanto el Presidente como la oposición tienen conexiones y responden a diferentes núcleos de votantes, los cuales han optado por ofertas de políticas públicas e ideológicas distintas, incluso contrapuestas (Pasquino, 1997). Sin embargo, el Presidente, como figura central del gobierno y personalización del poder gubernamental, es identificado por la mayoría de los ciudadanos como el principal responsable de los niveles de bienestar social, progreso económico

y capacidad para conducir el sector público, y tiende a ser más castigado por el conjunto de los ciudadanos que el Congreso cuando las expectativas no son cumplidas. En consecuencia, podría suponerse contra intuitivo que la oposición colabore apoyando la agenda legislativa que el Poder Ejecutivo impulsa, cuando más bien podría beneficiarse electoralmente de los castigos que la ciudadanía le imponga al responsable del Ejecutivo en las votaciones. Además, por otra parte, el Presidente contaría con fuertes motivaciones para impulsar su agenda con ahínco en la arena legislativa, negociar y persuadir a la oposición para obtener el apoyo suficiente y conseguir la aprobación de sus proyectos legislativos en el Congreso e implementar su programa de gobierno. Es así que Mújica y Sánchez-Cuenca (2006) reconocen que, efectivamente, se sabe la frecuencia con que se logra la aprobación de leyes con el apoyo de la oposición legislativa, pero todavía quedan por explorar las razones y motivaciones de los partidos políticos opositores para cooperar y apoyar con las iniciativas presentadas por el Presidente.

Sobre este punto, Pasquino (1997: 49) afirma que la gran mayoría de las oposiciones "reivindican la conjugación de un doble rol: oposición social y oposición parlamentaria… y más aún una oposición que se respete, que quiera crecer y por lo tanto devenir (y permanecer) gobierno, valorará esta función suya de intermediario". En este sentido, el fortalecimiento de los lazos con sus bases sociales y base de apoyos políticos, se tornaría clave para los partidos de oposición, ya que en la medida en que se muestren capaces de articular adecuadamente sus demandas y muestren eficacia para lograr que sean procesadas por el régimen político –lo cual es complejo– se elevarían las probabilidades para que la oposición se expanda e incluso se convierta en gobierno. Una parte de la función de intermediario se reflejaría, precisamente, en el comportamiento y en las prácticas de los legisladores de oposición en los parlamentos.

En el origen de las decisiones asumidas por los liderazgos partidistas respecto a su relación con el gobierno, Strøm (1991) identifica tres objetivos que pautarían las actuaciones estratégicas de las agrupaciones de oposición:

1) Programáticos (*policy-seeking party*). Son alcanzables una vez incorporados al gobierno o bien sin incorporarse a éste pero estableciendo negociaciones con agentes gubernamentales, ya sea en procesos legislativos u otros espacios vinculados a la fase de diseño de política pública. Este objetivo posee un valor intrínseco por sí mismo, ya que

cabe la posibilidad de que los agentes políticos valoren el hecho de conseguir la implementación de políticas públicas que estiman centrales para su programa político y defiendan e impulsen intereses relevantes para su base de apoyo. Por otra parte, este objetivo también contiene un valor instrumental, ya que al conseguir poner en marcha dichas políticas están a su vez implementando parte de su oferta programática y satisfaciendo a su núcleo de votantes y base de apoyo político, lo que en un futuro podría redituarles electoralmente de manera positiva.

2) Obtención de cargos gubernamentales (*office-seeking party*). Estos objetivos son alcanzables a través de la obtención del gobierno, o bien al abandonar la oposición e integrarse en la coalición gubernamental y buscar ocupar el mayor número de carteras posibles o las de mayor importancia en la rama ejecutiva. Por otra parte, el valor intrínseco de controlar cargos del Ejecutivo alude al hecho de pertenecer y ejercer funciones gubernamentales así como al prestigio que ello conlleva. Asimismo, algunas valoraciones instrumentales de este objetivo son influir de manera determinante en el diseño políticas públicas, extraer beneficios de los propios cargos públicos y colocarse en la posibilidad de conseguir ventajas electorales.
3) Maximización de votos (*vote-seeking party*): está basada en una perspectiva *downsoniana* de la democracia, que descansa en la idea de que los partidos políticos "formulan políticas públicas con el objetivo de ganar elecciones, y no es que ganen elecciones para formular políticas públicas" (Downs, 1957: 28). Sin embargo, Strøm y Müller (1999) afirman que resulta poco creíble que los votos sean valorados como fines por sí mismos. Para estos autores este objetivo sería más bien meramente instrumental ya que, por ejemplo, con la obtención de una mayor cantidad de votos se lograría controlar más puestos de elección, lo cual llevaría a una mayor influencia en el diseño de políticas públicas y a ocupar posiciones estratégicas gubernamentales desde las que se obtendrían mayores recursos que se traducirían, a su vez, en ventajas electorales.

Entonces, una estrategia a corto plazo emprendida por los partidos de oposición sería participar en la arena legislativa con el Ejecutivo sin conformar de manera explícita y estable una coalición de apoyo legislativo a las políticas impulsadas por el gobierno para así evitar los costos y el desgaste que implicaría ser identificado como socio y soporte del gobierno en la arena

legislativa. Esto tendría el objetivo inmediato de maximizar su influencia en el diseño de políticas públicas específicas, modificar su contenido hacia ámbitos más cercanos a sus objetivos programáticos y preferencias ideológicas, impulsar sus intereses y frenar los elementos indeseados de las políticas impulsadas por el Ejecutivo. La decisión de instrumentar una estrategia así subyace del cálculo racional de los líderes partidistas de oposición sobre los posibles beneficios producidos por las negociaciones que faciliten en alguna medida el logro de sus objetivos programáticos y la defensa de sus intereses, y esa decisión se adoptaría partiendo del supuesto de "reducir los efectos de la derrota electoral… pudiendo así demostrar a su propio electorado que su voto no ha sido inútil" (Cotta, 1993: 301).

Por otra parte, una estrategia *policy-seeking* de colaboración legislativa con el gobierno también conllevaría costes potenciales. Aunque los liderazgos partidistas busquen alcanzar sus objetivos programáticos, de maximización de votos y de ocupar altos puestos públicos, simultáneamente, habría coyunturas donde estos objetivos tensionen entre sí (Strøm y Müller, 1999). Por ejemplo, dado que las políticas públicas son instrumentos de acción gubernamental multidimensionales, las agrupaciones de oposición podrían, por un lado, participar activamente en el diseño de una o algunas dimensiones concretas mientras, por otra parte, dejar intactas otras dimensiones respecto a sus preferencias de la misma política en cuestión, esto último como resultado de las concesiones partidistas convenidas a lo largo del proceso de negociación y de diseño de políticas a nivel legislativo[33]. Tales sacrificios

[33] Londregan (2000) analiza el diseño de las políticas en Chile a nivel legislativo y, para ello, utiliza la propuesta analítica espacial de Stokes (1963), que identifica las dimensiones conflictivas de las políticas. *Valence issues* sería la dimensión en la que casi la totalidad de los actores tenderían a converger y que, por lo tanto, tendería a reflejar bajos niveles de conflictividad. Por otro lado, los *position issues* sería la dimensión analítica donde se ubicarían los instrumentos para alcanzar los *valence issues,* y mostraría mayores divergencias entre los actores políticos. Para ejemplificar esta propuesta analítica, Londregan (2000) propone el ejemplo hipotético centrado en una determinada sociedad donde se ha forjado un consenso para mejorar la salud infantil, para lo cual se propone una campaña de vacunación. Sin embargo, las divergencias surgirían a la hora de definir cómo se financiaría esta medida, ya que los adultos sin hijos y los padres con mayor poder adquisitivo preferirían que los padres en general asumieran los costos económicos de esta medida, mientras que los padres con menor poder adquisitivo preferirían que el Estado subsidiara la vacunación. En este caso, buscar la mejora a través de una campaña de vacunación infantil sería el tema donde la mayoría de los actores tenderían a converger (*valence*), mientras que el financiamiento de esta medida tendría elementos *position issues*. Por otra parte, evidentemente, los modelos analíticos espaciales tienden a simplificar la realidad para buscar hacer más parsimoniosas las explicaciones, ya que muchos casos podrían contar con combinaciones más heterogéneas entre *valence* y *position issues*. Aun así, Londregan (2000: 21) afirma al respecto: "la mayor parte de los temas, no importa que tan consensuales sean, podrían reflejarse en el diseño de políticas de diversas maneras para persuadir a diversos grupos específicos; también, muchos temas, no importa las divisiones que podrían generar, siempre dejan a los políticos márgenes para los acuerdos". Es en este sentido en el que cobra particular relevancia la fase del diseño de las políticas para los agentes políticos que las impulsan.

de sus preferencias relativas a dimensiones de políticas concretas podrían producir cuestionamientos y presiones por parte de los mandos medios de sus organizaciones partidistas, activistas, bases de apoyo y núcleos de votantes, y estos conflictos podrían repercutir negativamente en su desempeño electoral más próximo. Del mismo modo, a nivel agregado, la colaboración por parte de una agrupación de oposición en el diseño de un proyecto legislativo específico deja inalterada la distancia en otros múltiples temas, que también podrían discutirse y resultar aprobados. Y aunque estos proyectos legislativos no lleguen a contar con el apoyo del grupo de oposición en cuestión, estas aprobaciones podrían representar una derrota programática de mayor peso que reste relevancia a aquel temprano triunfo y ponga en duda las capacidades del liderazgo político de oposición para contener al gobierno. Este hecho puede provocar cuestionamientos a las agrupaciones de oposición por colaborar con un gobierno percibido como impulsor de muchas otras políticas contrarias al programa que defienden estas agrupaciones e incluso considerado impopular entre la ciudadanía[34].

Aun así, los posibles costes o beneficios por colaborar con el gobierno no necesariamente se materializarían electoralmente en el corto plazo. El desempeño electoral del partido es un punto definitorio para la permanencia en los cargos de los liderazgos partidistas (Strøm y Müller, 1999). Por lo tanto, conforme se aproxima el periodo electoral la mayor parte de los recursos partidistas se concentrarían en una estrategia de maximización de votos (*votes-seeking party*), para así elevar las probabilidades de ocupar

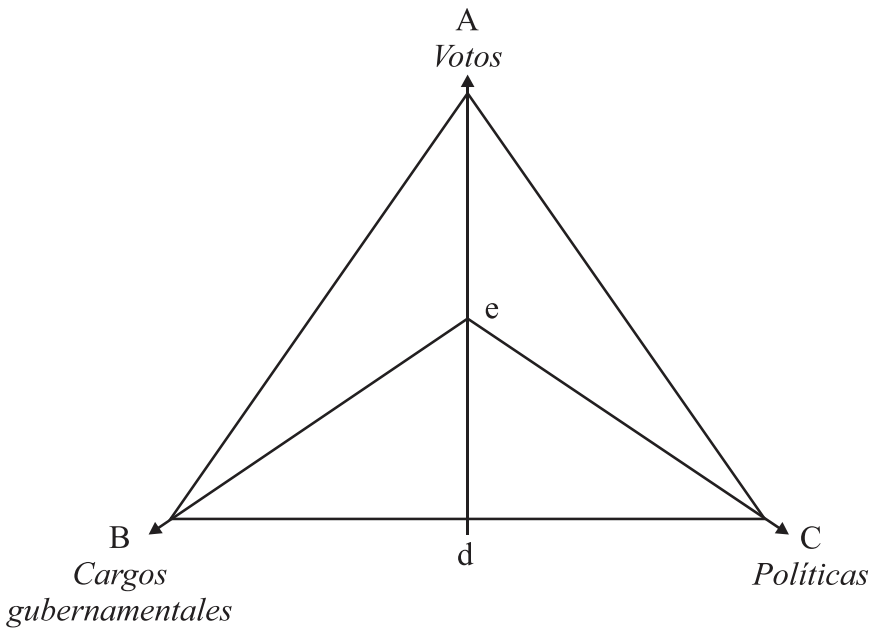
[34] El análisis de las élites y liderazgos en las organizaciones políticas es una línea de investigación clásica en Ciencia Política. Si bien Michels (1976: 273) con su frase "quien dice organización, dice oligarquía", proveniente de su conocido estudio publicado por primera vez en el año de 1911 sobre el Partido Social Demócrata Alemán, aludía a que los partidos políticos tienden a concentrar la toma de decisiones en círculos cerrados y subrayaba el importante rol que juegan las élites partidistas en la dirección de los partidos políticos, cabe hacer notar que estas decisiones no están libres de restricciones. Ya Maquiavelo aconsejaba en 1532 en *El Príncipe* que para evitar conspiraciones "los príncipes prudentes han pensado con toda diligencia los medios para no desesperar a los nobles, y para satisfacer al pueblo y tenerlo contento, porque ésta es una de las cuestiones más importantes que debe prever un príncipe". Por otra parte, Elcock (2001) traslada estas ideas a las épocas recientes y considera que los "príncipes" de nuestros días toman en cuenta a los legisladores, círculos partidistas y votantes en la formulación de sus promesas, en la selección de políticas a instrumentar y en la distribución de beneficios, para mantener la cohesión y procurar expandir su coalición de apoyos políticos. Sobre este punto, posee especial relevancia el tipo de organización partidista, ya que diversos tipos de organización tenderían a afectar de manera distinta a los grados de autonomía de sus liderazgos partidistas en la toma de decisiones respecto a las políticas a nivel legislativo, que abrirían en diversa medida el círculo de participación a mandos medios y bases partidistas. Aun así, una línea de investigación que ligue el tipo de organización partidista con la actividad legislativa emprendida por los partidos queda aún por explorarse con mayor detalle para América Latina. La presente investigación no explora esta relación. Una excepción para el caso de México es Béjar (2006).

puestos gubernamentales (Strøm, 1991). Budge y Laver (1986: 497) expresan gráficamente este cambio en las prioridades al afirmar que "el partido pelearía con uñas y dientes por las políticas simplemente para impresionar a los votantes más interesados en tales políticas".

Además, la proximidad de las elecciones subordinaría las decisiones partidistas para minimizar los riesgos de fuga de votos hacia otros partidos que podrían beneficiarse al proclamar la autoría de la aprobación de una determinada política, que para esta investigación sería el partido en el Poder Ejecutivo. Aún más, los costos de fuga de votos aumentarían cuando los competidores cuentan con probabilidades semejantes de ganar las elecciones, por lo que una mayor competitividad electoral entre los contendientes hace que la pérdida de votos sea más costosa, ya que podría marcar la diferencia definitiva en los resultados de las próximas elecciones.

La Figura 1.1 muestra los objetivos de los partidos políticos en la oposición que pautarían su relación con el gobierno, propuestos por Strøm y Müller (1999). Cercano al punto A estarían ubicadas las agrupaciones de oposición en su perspectiva "clásica", ya que al manifestar una clara distinción del gobierno, no asumirían cargos gubernamentales. Además, la estrategia de diferenciación con el gobierno implica a su vez marcar un contraste con las políticas que éste impulsa para mantenerse como clara alternativa programática y electoral. Asimismo, los partidos que abandonan la oposición para integrarse en la coalición gubernamental estarían cercanos al punto B, y oscilarían en la zona ABd. Al ocupar cargos gubernamentales, también impulsarían políticas próximas a sus preferencias, lo que les colocaría en un punto entre Bd. O bien, al acercarse la contienda electoral podrían instrumentar una estrategia de distanciamiento del núcleo de gobierno que los lleve a abandonar la coalición gubernamental para maximizar su cuota de votos.

Figura 1.1.
Partidos Políticos: objetivos



Fuente: Strøm y Müller (1999).

Las agrupaciones de oposición "interactivas" –que oscilan entre colaborar con el gobierno y distanciarse de éste– en contextos de gobiernos en minoría, estarían ubicadas en algún punto de la zona ACe. Dado que los gobiernos necesitan del apoyo de estas agrupaciones para lograr la aprobación de sus proyectos de ley, la actuación de las agrupaciones de oposición en el corto plazo oscilaría entre influir en el diseño de políticas y maximizar su cuota de votos. La estrategia de colaboración de las agrupaciones de oposición con el gobierno estaría entonces centrada en participar en el diseño de las políticas ubicadas dentro de su margen de preferencias ideológicas y programáticas y en la defensa e impulso proactivo de los intereses de su base de apoyo político y núcleo de votantes. Por su parte, los tiempos de instrumentación de esta estrategia de colaboración estarían acompasados por los ciclos electorales. Una mayor proximidad de las elecciones conllevaría que estas agrupaciones de oposición priorizaran una estrategia que tuviera como premisa la maximización votos, lo que implicaría una menor colaboración y mayor distanciamiento del gobierno. Vale la pena poner de relieve, por otra parte, que una estrategia

de colaboración con el gobierno por parte de las agrupaciones de oposición requiere, además, de un contexto institucional propicio para que se genere esta colaboración tema al que se dedica la siguiente sección.

1.2.4 Enfoques teóricos del nuevo institucionalismo sobre la actividad legislativa

El estudio del Congreso norteamericano, principalmente, ha impulsado el desarrollo de diversas teorías para explicar la incidencia del diseño institucional en la actividad legislativa que son relevantes para esta investigación. Estas teorías son especialmente importantes para entender la forma de actuar de las agrupaciones de oposición en el Congreso. En sus inicios, estas teorías se concentraron en explicar la estabilidad en la toma de decisiones en el Congreso[35]. Para ello, Shepsle y Weingast (1981, 1994) complementaron el factor de las preferencias de los agentes políticos con una perspectiva basada en examinar el diseño institucional donde interaccionan estos agentes; esta perspectiva es conocida como nuevo institucionalismo[36]. Estos estudios ponen el énfasis en el análisis de las características de la organización del Parlamento, tales como el número de Cámaras que lo componen, los sistemas de comisiones y de votación, el control de la agenda del Congreso, así como el rol de los partidos. En su conjunto, estos contextos institucionales en su interacción con las preferencias de los agentes políticos, inducirían a

[35] Desde el enfoque de la elección racional, que partía de la premisa de que cada legislador buscaría satisfacer a quienes le facilitaran los recursos para escalar en su carrera política y seguir una agenda política propia, se afirmaba que los legisladores cuentan con prioridades diversas. Esta heterogeneidad dificultaría encontrar un punto de equilibrio en el Congreso, producida por una votación predominante, ya que junto a toda política aceptada surgiría otra política alternativa que derrotaría a la previa, lo cual se traduciría en una alta inestabilidad en la toma de decisiones que la realidad legislativa no presenta (Shepsle y Bonchek, 2005).

[36] El nuevo institucionalismo –una evolución del institucionalismo clásico– no es un enfoque uniforme, ya que conviven internamente diversas perspectivas analíticas. El institucionalismo clásico se dedicaba principalmente al análisis descriptivo de las instituciones formales y conjeturaba que los detalles en el diseño institucional podrían tener algunas consecuencias en la actuación de los actores políticos, sin llegar a contrastar esta hipótesis. El neoinstitucionalismo, retomando algunos elementos de la revolución *behaviorista* ocurrida en los Estados Unidos a finales de la década de 1950 (Miller, 1998), integra en el análisis los valores y actitudes de los actores que interactúan con estas instituciones. Plantea como variable a explicar las transformaciones de las mismas instituciones, o bien se asume a las instituciones como factores explicativos que pautarían la forma de actuar de los actores políticos o el tipo de políticas públicas producidas por estas instituciones (Peters, 1998). Algunas de las perspectivas que conviven internamente en el neoinstitucionalismo son: normativo (March y Olsen, 1984, 1989), elección racional (North, 1990), histórico (Ashford, 1986; King, 1995; Thelen, Longstreth y Steinmo, 1992), social (Coleman y Skogstad, 1990; Marsh y Rhodes, 1992; Rhodes, 1988) y estructural (Lijphart, 2000; Shugart y Carey, 1992; Weaver y Rockman, 1993).

un equilibrio –"por la estructura"–, que estabilizaría la toma de decisiones (Shepsle y Weingast, 1981)[37].

La más temprana de esta generación de enfoques teóricos enfatiza la función de las comisiones, particularmente relevantes para el diseño de las políticas y, como se verá, para la influencia legislativa de las agrupaciones legislativas, incluidas las de oposición. Refiriéndose al Congreso norteamericano, Shepsle y Weingast (1981) argumentan que las comisiones efectuarían dos funciones clave. La primera de ellas indica que, puesto que casi la totalidad de los proyectos de ley son enviados a comisiones para su análisis y para que les den su forma final, lo que éstas producen es lo que terminaría convirtiéndose en la alternativa al *statu quo*, sobre la cual se votaría en el Pleno (con la reserva de que en este nivel ocurran algunas modificaciones finales al proyecto de ley, lo cual sucede en pocas ocasiones). El segundo rol clave llevado a cabo por las comisiones sería una función de control, ya que éstas podrían negarse a efectuar su análisis y optar por mantener bloqueados los proyectos de ley, retrasando así su discusión y posterior votación.

Además, la organización del sistema de comisiones sería un tercer elemento que actuaría positivamente para inducir el equilibrio en las tomas de decisiones de los agentes políticos y generaría las condiciones para que sea éste el punto en el que las agrupaciones de oposición ejerzan una mayor influencia legislativa en los procesos que recorren los proyectos de ley en el Parlamento. Una mayor estabilidad que las haga permanecer en el tiempo, y su organización basada en la división del trabajo legislativo en jurisdicciones específicas para cada comisión (una para agricultura, otra para presupuestos gubernamentales, otra

[37] Cox (2006) denomina "estado natural del Parlamento" a la época inicial del funcionamiento de estos foros de representación y a la ausencia de instituciones clave para su funcionamiento. Entre las principales características de esta etapa aparece que la mayor parte de la actividad legislativa es desahogada a nivel del Pleno, existe una baja estructuración por parte de los partidos políticos en la vida parlamentaria, y se da una débil regulación para organizar el trabajo de dicha institución. Debido a que todo proyecto debía ser analizado y discutido en el Pleno, en la etapa en la que todos los parlamentarios participaban por igual los procesos legislativos eran fácilmente alargados (utilizando el filibusterismo, introduciendo amplias cantidades de enmiendas, etcétera) buscando bloquear la aprobación de los proyectos alejados de sus preferencias. Esto terminaba produciendo embotellamientos a nivel plenario que detenían el desahogo del trabajo legislativo. En este contexto, afirma este autor, se opta por regular la participación a nivel del Pleno a través de la creación de diversas instituciones, como entidades de gobierno del Congreso con poderes legales para formular la agenda (temas a tratar, calendarios y estructuras de votación) y subgrupos más reducidos a los cuales se delega el grueso del análisis y del trabajo legislativo (comisiones) para hacer más eficiente el desahogo de las labores del Congreso. A partir de ello, surge el interés de aproximarse con mayor detalle a las atribuciones de estas oficinas que gobiernan la actividad legislativa y a su composición para analizar el funcionamiento de los foros legislativos.

respecto a las Fuerzas Armadas, por mencionar algunos temas) llevaría a que los legisladores se ubiquen estratégicamente en las comisiones donde puedan acercar más eficazmente el contenido de las políticas hacia sus preferencias ideológicas más cercanas, así como obtener un mayor rendimiento distributivo para satisfacer las demandas de su núcleo de votantes y base de apoyo político. Y, por otro lado, este tipo organización generaría a su vez una "red de ganancias", producto de los intercambios mutuos de apoyos e influencia entre comisiones, para lograr que las políticas que impulsan sus integrantes resulten aprobadas (Shepsle y Weingast, 1994: 154)[38]. Por esto sería esperable que la mayor parte de la influencia legislativa en el Congreso por parte de las agrupaciones de oposición ocurran a este nivel.

Por otra parte, una generación más reciente de estudios enfatiza el rol desempeñado por los partidos políticos como agentes importantes para coordinar los procesos legislativos. Cox y McCubbins (1993) ponen de relieve los desafíos y complicaciones que enfrentarían los legisladores al actuar individualmente en la arena legislativa buscando extraer los beneficios para sus núcleos de votantes y bases de apoyo político. Para superar estas dificultades, surgirían diversas instituciones, como los liderazgos de los grupos partidistas en el Congreso y el mismo partido, que fungirían como ejes coordinadores de la actividad que facilitaría a la cooperación y la construcción de coaliciones para lograr la aprobación de determinadas agendas políticas.

Para ello, los partidos políticos buscarían ubicar en las posiciones de autoridad y de gobierno del Congreso a sus legisladores afines, ya que estas autoridades, afirma Cox (2006: 145), cuentan con los "poderes para formular la agenda de la institución", es decir la "habilidad para determinar las iniciativas a tratar... definir los procedimientos bajo los cuales serán tratadas tales iniciativas", y procurar así el desahogo de su trabajo legislativo. Entonces, en la medida en que un determinado partido sea mayoritario, se ampliará el control de este partido en estas entidades de gobierno, lo que dificultará que la oposición ejerza una mayor influencia. Y de modo contrario: mientras haya una mayor proporcionalidad en la composición de estas entidades de gobierno y sus procesos de tomas de decisiones favorezcan una mayor participación de diversos agentes partidistas, las agrupaciones de partidistas de oposición

[38] Sartori (1995) identifica tres características que hacen de las comisiones la "arena" propicia para el intercambio y negociación permanente entre sus integrantes: 1) son agrupaciones reducidas y espacios de negociación cara a cara entre sus integrantes; 2) cuentan con una duración prolongada; y 3) se enfrentan a un flujo constante de políticas concernientes a temas concretos.

ejercerán una mayor influencia para determinar la agenda y desahogar el trabajo legislativo del Congreso.

Bajo esta perspectiva teórica, las comisiones también ocuparían un lugar importante en el Congreso, pero se encontrarían directamente influidas por las directrices de los partidos. En este sentido, podría conformarse un "cártel legislativo" compuesto ya sea por un partido o por varios partidos para lograr la aprobación de su agenda legislativa. Este mecanismo de coordinación y de dirección permitiría al partido mayoritario o a las coaliciones manejar la agenda de discusión y bloquear las tramitaciones de asuntos contrarios a los intereses del "cártel". Esto haría que, según estos autores, cuando se conforman estos "cárteles legislativos", cualquier cambio en el *statu quo* se acercara a las preferencias del "cártel".

Además, hay que mencionar que la influencia de los partidos en el Congreso afectaría a la actividad legislativa. Esta influencia sería todavía más intensa en los casos de partidos disciplinados, ya que restringiría la actuación legislativa de sus legisladores a los acuerdos forjados entre los liderazgos partidistas (Alemán, 2006). Sin embargo, los partidos políticos también podrían efectuar diversos procesos de delegación a sus legisladores en el Congreso y ello abriría los márgenes para que las comisiones sostuvieran un rol más activo en el diseño de las políticas y en la producción legislativa (Kiewiet y McCubbins, 1991).

Ligada con los diferentes márgenes de acción con los que cuentan diversas comisiones, sobresale la información que concentrarían subgrupos específicos en el Congreso. En este sentido, Krehbiel (1991) propone una teoría sobre la función de la información en el Congreso. La información jugaría un rol clave, ya que difícilmente los políticos conocerían la relación entre los objetivos de una política determinada y los instrumentos para alcanzar tales objetivos. Los objetivos serían relativamente fáciles de discernir, por lo general, para el político promedio (elevar la educación, mejorar la salud, por mencionar algunos ejemplos de objetivos de las políticas), pero el conocimiento técnico sobre los instrumentos para alcanzar estos objetivos estaría más bien reservado para una cantidad menor de políticos especializados en temas concretos.

Para esta teoría también las comisiones serían el espacio generador de los incentivos necesarios para que sus integrantes cuenten con información clave,

algo que funcionaría en dos sentidos. El primero de ellos sería allegarse la información que les permitiese contar con los elementos instrumentales técnicos necesarios para confeccionar unas políticas direccionadas hacia objetivos concretos. En segundo término, el diseño institucional también serviría para que los integrantes de las comisiones adquiriesen la información necesaria respecto a las preferencias del conjunto de la Cámara, lo cual les permitiría producir políticas ubicadas dentro del margen de preferencias del conjunto de la Cámara y conseguir así que fueran aprobadas[39]. Además, la información con la que cuentan las comisiones del Congreso también podría llegar a configurar diversas asimetrías entre éstas, ya que habría comisiones que concentrarían una mayor información y un margen de acción más amplio que otras. En este sentido, este tipo de comisiones podrían incluso tener una actividad que concierne a políticas relativas a diversas temáticas o bien que afectan a todo un país.

Por otra parte, aunque no se encuentra ubicado dentro de esta familia de líneas teóricas, el enfoque de los jugadores con poderes de veto propuesto por Tsebelis (2006) es una línea teórica relevante para el análisis de los procesos legislativos, y también ha encontrado cabida en campos de análisis como sería la relación entre poderes, el bicameralismo y el funcionamiento de la Unión Europea, entre otros. Para analizar los procesos de toma de decisiones, esta teoría se centra en tres elementos básicos: la cantidad de actores involucrados, la distancia existente entre las preferencia sostenidas de cada uno de estos actores y, para el caso de actores colectivos, los niveles de cohesión interna que presentan.

Este autor parte del hecho de que cada país cuenta con un conjunto de jugadores con poder de veto sobre la toma de decisiones, cuyo consentimiento sería necesario para alcanzar acuerdos que reemplacen al *statu quo*. Algunos ejemplos de actores o jugadores con veto serían las Cortes, los diferentes órdenes de gobierno, ya que su poder viene establecido por la Constitución, entre otros códigos legales. En los procesos de toma de decisiones en los

[39] En la interpretación respecto a la composición de las comisiones las teorías de las ganancias por intercambios y la informativa difieren. La primera asume que las comisiones estarían integradas por legisladores con preferencias extremas en comparación con las preferencias del resto de la Cámara, mientras que la teoría de la información asume que su composición no dista del votante medio de la Cámara, ya que produciría reportes cercanos a las preferencias de este votante medio, para así elevar las probabilidades de que dicho reporte resulte aprobado (Krehbiel, 1996).

congresos, el número de jugadores con poder de veto estaría establecido por su composición partidista y por el tipo de mayoría legal exigida para lograr la aprobación de una determinada política.

Tsebelis (2006) establece que en la medida en que se incremente el número de jugadores con poderes de veto, aumentará a su vez la estabilidad política o el *statu quo*, planteamiento que surge a partir de modelos espaciales. En estos modelos se sitúan los puntos de preferencias de cada actor, que se conectan entre sí produciendo un espacio donde se entrecruzan sus líneas de preferencias: es el llamado *winset,* la zona donde sería esperable que alcanzaran acuerdos los actores con poder de veto y cambiara así el *statu quo*. En la medida en que aumente el número de jugadores con poderes de veto, disminuirá la zona donde se cruzan sus líneas de preferencia, el *winset,* disminuyendo con ello a su vez las probabilidades de reemplazo del *statu quo*.

Un planteamiento adicional de Tsebelis (2006) es la distancia entre las preferencias sostenidas por los actores. Si es agregado un actor adicional en los juegos de toma de decisiones, pero este ubica sus preferencias en el mismo punto de preferencias de otro actor, entonces no habría un cambio en el *winset* que alterara las probabilidades previas de toma de decisiones. Igualmente, si existe una distancia pronunciada entre las preferencias de los actores con poderes de veto, entonces el tamaño del *winset* sería reducido, lo que implicaría una reducida probabilidad de cambio en el *statu quo*. Este punto es particularmente relevante para entender la colaboración de las agrupaciones de oposición con el gobierno, ya que si los puntos de preferencia entre un componente de la oposición y el Ejecutivo se encuentran sustancialmente alejados, habría menores probabilidades de que se establecieran acuerdos entre ambos, ya que implicaría mayores costes para la oposición colaborar con un agente con preferencias alejadas. Por el contrario, sería más probable que se establecieran acuerdos entre el componente de la oposición más aproximado a las preferencias del Ejecutivo. Aún así, la distancia que exista entre las preferencias de la oposición y el Ejecutivo generaría una mayor influencia por parte de la agrupación de oposición en el diseño de las políticas impulsadas por el Ejecutivo, con el objetivo de disminuir estas distancias y acercar su contenido hacia sus preferencias más próximas.

Otra propuesta presentada por la teoría de los jugadores con poderes de veto gira en torno a la cohesión de los actores colectivos y sus efectos sobre los procesos de toma de decisiones. Tsebelis (2006) modeliza los efectos de una alta cohesión en los actores colectivos, lo cual disminuiría el radio de la yema o la parte central de su círculo de preferencias, con lo que aumentarían las probabilidades de que prevaleciera el *statu quo*. A la inversa, una menor cohesión por parte de los actores colectivos con poder de veto aumentaría las probabilidades de modificaciones del *statu quo*, ya que se podrían generar acuerdos laterales con subconjuntos de los actores colectivos que reemplazaran el estado de cosas.

Diversas características institucionales del Congreso, entonces, pautan la actuación de los agentes legislativos –incluidas las agrupaciones de oposición– en el Congreso. Las comisiones serían el espacio formal en el Congreso donde ocurrirían los intercambios entre las fuerzas legislativas, es decir, sería la arena de influencia legislativa de la oposición a los proyectos de ley –en este caso, a los impulsados por el Ejecutivo– en su trámite legislativo para acercar su contenido hacia sus márgenes de preferencias ideológicas y programáticas, impulsar sus intereses y diluir los elementos indeseados de tales políticas. La Tabla 1.3 muestra los tres modelos teórico-descriptivos de la oposición en su accionar a nivel comisiones. Evidentemente, la actuación de la oposición a nivel comisiones interactúa con otras variables, como los tipos de organización partidista a nivel legislativo, o bien con aspectos estratégicos como los márgenes de delegación que hagan los liderazgos partidistas a sus agentes en el Congreso: mayores márgenes de delegación producirían un rol más activo por parte de las comisiones.

La Tabla 1.3, en todo caso, pone de relieve algunas tendencias de actuación por parte de la oposición a nivel comisiones. En la oposición en su perspectiva "clásica" se añade el factor disciplina partidista, ya que es un aspecto diferenciador fundamental respecto a la actuación de la oposición en Estados Unidos, con la de Inglaterra. Esta última concentrada más en el control político al gobierno y en mantenerse como una alternativa claramente distinguible para reemplazar al gobierno.

Tabla 1.3:
Modelos Teórico-Descriptivos de la Oposición y rol de Comisiones

Modelos teórico-descriptivos de la oposición	**Comisiones concentran información técnica y de las preferencias del conjunto de la Cámara; confeccionan e impulsan alternativas al *status quo* legislativo.**	**Comisiones podrían controlar la producción legislativa e influyen en el diseño de las alternativas al *status quo* legislativo.**	**Rol coordinador de los partidos políticos sobre la actividad legislativa**
Oposición en su perspectiva clásica Sistemas mayoritarios. Débil disciplina partidista (caso de Estados Unidos) y alta disciplina partidista principalmente el caso inglés (Duverger, 1951; Lijphart, 2000; Sartori, 1966).	Débil disciplina partidista: los agentes de oposición en comisiones influyen en la producción y el diseño de políticas (Ej. Estados Unidos). En alta disciplina partidista: los agentes de oposición tienen débil influencia en el diseño de políticas (Ej. Inglaterra).	Débil disciplina partidista: los agentes de oposición influyen en el contenido de las políticas y controlan la producción legislativa (Ej. Estados Unidos). En alta disciplina partidista: los agentes de oposición tiene débil influencia (Ej. Inglaterra).	Débil disciplina partidista: los liderazgos coordinan la construcción de coaliciones para la aprobación de políticas (Ej. Estados Unidos). En alta disciplina partidista: los liderazgos de oposición ejercen control político al gobierno y se erigen como alternativa al mismo (Ej. Inglaterra).
Oposición debilitada Austria, posterior a la Segunda Guerra Mundial (Kirchheimer, 1956); Democracias consensuales (Lijphart, 2000) y "presidencialismos de coalición", en América Latina (Lanzaro, 2012)	Los agentes de oposición en comisiones tienen baja influencia en la producción y diseño de en políticas.	Los agentes de oposición en comisiones tienen baja influencia en el control de la producción de políticas y en su diseño.	Los liderazgos de oposición ejercen control político al gobierno y se erigen como alternativa al mismo.
Oposición interactiva Gobiernos de minoría en Europa (Strøm, 1991) y "gobierno de minoría", en América Latina (Lanzaro, 2012)	Los agentes de oposición en comisiones tienen intermedia influencia en la producción y diseño de en políticas.	Los agentes de oposición en comisiones controlan la producción de políticas e influyen en su diseño.	Los liderazgos partidistas coordinan la construcción de coaliciones e inciden en la aprobación final de las políticas.

Fuente: Elaboración propia.

En Estados Unidos, por el contrario y siguiendo a Polsby (1997: 515), "la conformación de mayorías para la aprobación de legislación va más allá de las líneas partidistas, y aunque si bien la oposición muchas veces es organizada por los líderes partidistas, también es una cuestión que va caso por caso". Esta dinámica legislativa en los Estados Unidos ha impulsado el desarrollo de tal vez el sistema de comisiones más consolidado en los regímenes democráticos. Por otra parte, la oposición "debilitada" o "diluida" muestra cómo las comisiones se ven supeditadas por la conformación de una amplia mayoría multipartidistas donde los partidos de oposición alejados de la coalición gubernamental tendrán bajas probabilidades de incidir de manera sustancial en la producción legislativa y en el diseño de las políticas.

Por otra parte, sería esperable un desarrollo más activo de las comisiones en los casos de oposición interactiva, ya que ésta tendría una incidencia mayor en el contenido de las políticas y en el control de la producción de las políticas. Esta mayor capacidad de influencia y control sería el reflejo de la condición de su capacidad para vetar las políticas gubernamentales, y de la necesidad del gobierno de conseguir el apoyo de algún componente de la oposición. Influir en el contenido de las políticas impulsadas por el gobierno, para defender sus intereses y buscar expandir su núcleo de votantes y apoyos políticos, sería una condición previa para que los agentes de las agrupaciones de oposición opten por apoyar la aprobación final en el Congreso de las políticas impulsadas por el Ejecutivo. En el siguiente capítulo se expone, precisamente, el modelo teórico-explicativo de los factores que pautarían los cambios generados en la influencia legislativa –a la luz de las enmiendas efectuadas– que serían reflejo de estas decisiones lógico-racionales por parte de las agrupaciones de oposición para colaborar con el Presidente y apoyar finalmente la aprobación de las políticas que éste impulsa.

Recapitulación

En este capítulo se han puesto de relieve múltiples elementos relevantes para esta investigación. El análisis de la oposición ha pasado de resaltar al bipartidismo como modelo de oposición "clásico" a explorar el funcionamiento de los sistemas multipartidistas. Este desarrollo incluye otro cambio: pasó de identificar "el oponerse al gobierno" como función única de la oposición a incluir otras funciones de la oposición en su relación con el gobierno, como serían: a) abandonar la oposición para colaborar con el gobierno integrándose

de manera estable en una coalición gubernamental, lo cual no implicaría la anulación de la competencia electoral y debates públicos entre los partidos, aunque sí debilitaría a la oposición como institución; y b) oposición interactiva que apoya en el Parlamento proyectos de ley concretos, sin integrarse formalmente en la coalición gubernamental. Este último modelo de oposición es formulado para explicar la viabilidad legislativa de los gobiernos minoría y se adapta al caso de gobierno en minoría mexicano.

La lógica racional de la colaboración legislativa por parte de la oposición con el gobierno sin integrarse formalmente a la coalición gubernamental pasa por tres puntos clave: i) participar en el diseño de las políticas públicas más cercanas a sus preferencias ideológicas e intereses, buscando acercar su contenido hacia sus preferencias e impulsar y proteger sus intereses; ii) cumplir con una parte del programa electoral y con la defensa de sus intereses, buscando que esto les reditúe las próximas elecciones expandiendo su núcleo de votantes y bases de apoyo político; y iii) eliminar los costos electorales de colaborar formalmente y de manera estable con el gobierno, distanciándose de éste en los momentos de mayores riegos de fugas de votos.

Por otra parte, el diseño institucional del Congreso es un factor clave para la actividad legislativa y la influencia de la oposición. Dentro del Congreso, destacan las comisiones como espacio donde ocurre parte importante de las transacciones entre los actores políticos y que muchas veces estos intercambios se visibilizan en los informes (dictámenes) elaborados por las comisiones. Este informe final propuesto por la comisión al Pleno del Congreso sería además elaborado estimando que fuese aprobado por el conjunto de la Cámara. Asimismo, los partidos políticos son factores imprescindibles para la construcción de coaliciones en el Congreso, para impulsar agendas legislativas y para coordinar la actuación de los grupos partidistas.

2. LA INFLUENCIA LEGISLATIVA DE LA OPOSICIÓN EN LA AGENDA DEL PODER EJECUTIVO: UN MODELO TEÓRICO-EXPLICATIVO EN CONTEXTOS DE GOBIERNOS EN MINORÍA

2. LA INFLUENCIA LEGISLATIVA DE LA OPOSICIÓN EN LA AGENDA DEL PODER EJECUTIVO: UN MODELO TEÓRICO-EXPLICATIVO EN CONTEXTOS DE GOBIERNOS EN MINORÍA

2.1 Introducción

En este capítulo se delinea el modelo teórico-explicativo para abordar la relación legislativa de la oposición en contextos de gobiernos en minoría, específicamente la influencia legislativa –a través del proceso de enmienda– en los proyectos impulsados por el Ejecutivo cuando éste se ve en la necesidad de construir mayorías legislativas para aprobar sus políticas en el Parlamento. Puesto que en estos contextos el gobierno necesita de la colaboración de la oposición para lograr la aprobación de sus políticas, sería razonable pensar que la influencia de la oposición en el diseño de políticas se viera potenciada. Originalmente, esta línea de investigación es propuesta como itinerario de análisis de la oposición por Gianfranco Pasquino (1997)[40]. Diversos trabajos dan cuenta de los diferentes niveles de producción legislativa alcanzados a través de la colaboración entre las fuerzas gubernamentales y de oposición. Sin embargo, los factores aquí abordados brindarían una aproximación explicativa a la influencia legislativa –a través del proceso de enmienda– en las iniciativas enviadas por el Presidente al Parlamento y que fueron aprobadas con el apoyo de los grupos de la oposición, como consecuencia lógica de su colaboración activa en la redacción de estos proyectos de ley (Pasquino, 1997).

Se inicia delineando lo que se denomina arenas de influencia legislativa, que son los espacios institucionales formales del Parlamento donde tienen lugar las modificaciones a los proyectos de ley en su recorrido legislativo. Estas arenas institucionales son el sistema de comisiones y el Pleno, que en esta investigación son abordados a través de los marcos teóricos ofrecidos por la literatura especializada en los parlamentos. Posteriormente, se presenta el diseño de la investigación. Se comienza definiendo los criterios utilizados para delimitar el conjunto de proyectos de ley que fueron propuestos por el

[40] Además del itinerario de investigación sobre la oposición arriba mencionado, Pasquino (1997) propone otros dos. Uno está centrado en identificar y analizar las diversas identidades y referentes sociales de las agrupaciones de oposición. El otro itinerario propuesto por este autor es el estudio del diseño institucional en el que estas agrupaciones interactúan y las consecuencias que tiene este diseño institucional en la actuación de la oposición.

Poder Ejecutivo y que serán explorados. También se definen y es expuesta la operacionalización de las dimensiones que se utilizan para captar y estudiar la influencia legislativa de la oposición a través de las enmiendas efectuadas. Estas dimensiones son dos: una de carácter numérico y otra de contenido. A continuación, se discuten los factores que esta investigación propone como potenciales elementos explicativos de la influencia legislativa de la oposición, que están basados en las diferentes hipótesis teóricas que serán contrastadas en el Capítulo 6. Estos factores han sido organizados en dos modelos explicativos que agrupan, por un lado, variables relativas a la evolución de la composición del sistema de partidos en el Congreso y, por otro, factores político-contextuales.

2.2 Las arenas de influencia legislativa

El desarrollo de los trámites legislativos está regido por un conjunto de normas que organizan la actividad en el Poder Legislativo, crean entidades con poder de decisión y pautan la actuación estratégica de los actores políticos. Como ejes institucionales clave en la tramitación legislativa, en la que los grupos parlamentarios de oposición ejercen una influencia potencial, se hace énfasis en el sistema de comisiones y el Pleno. Las comisiones son el subconjunto de la Cámara donde "trabajan en asuntos tales como exámenes pormenorizados de las leyes propuestas… en un entorno propicio para llegar a fórmulas conciliatorias" (NDI, 1996: 1). Así, las modificaciones a las leyes propuestas y parte importante de las concesiones entre los grupos parlamentarios ocurren en comisiones. Por otra parte, las comisiones están integradas en un esquema institucional más amplio, ya que las decisiones allí tomadas quedan plasmadas en los informes que éstas emiten, los cuales están sujetos a una cadena decisoria y de control más extensa que involucra a otros ejes institucionales del Parlamento como el Pleno. La interacción decisoria entre las comisiones y el Pleno de la Cámara está marcada por las facultades legales de supervisión y enmienda que posee el Pleno del conjunto de la Cámara sobre el trabajo realizado en las Comisiones (Shepsle y Bonchek, 2005).

En las comisiones también se desarrolla un control negativo de la agenda, ya que gran parte de los proyectos de ley presentados en el Congreso para

su análisis queda en las comisiones y no llega a discutirse en el Pleno[41]. Del mismo modo, una proporción considerable de proyectos de ley que sí llegan al Pleno han sido ya previamente discutidos y modificados en las comisiones, de modo que ya cuentan con el grado de acuerdo suficiente por parte de los partidos para ser sometidos al Pleno sin riesgos considerables de resultar rechazados por el conjunto de la Cámara (Cox y McCubbins, 1993).

La mayor parte de los estudios referidos a las comisiones han sido desarrollados para el caso de Estados Unidos, donde cuentan con un alto grado de autonomía. Este poderoso sistema de comisiones está organizado en función del interés de los legisladores por maximizar sus probabilidades de reelección. Ello ha generado que las comisiones cuenten con equipos especializados y recursos importantes para que sus integrantes influyan directamente en las políticas y exhiban públicamente sus logros legislativos. Además, el *seniority system* le da al legislador que acumula más años en una comisión en concreto el puesto de *chairman* (presidencia), mientras que las altas tasas de reelección alcanzadas por los legisladores les permiten desarrollar carreras legislativas prolongadas en comisiones específicas. Todo ello brinda una alta estabilidad al sistema de comisiones. Una expresión de la consolidación de este sistema es el peso de comisiones específicas para elaborar e impulsar informes más cercanos a sus preferencias, incluso más que las del conjunto de la Cámara. Por otra parte, el rol que ejercen los líderes de los grupos legislativos en los Estados Unidos es, generalmente, más flexible que el de sus pares europeos y latinoamericanos (Aldrich, 1995; Aparicio y Langston, 2009; Power y Rae, 2006).

El contexto institucional y partidista en América Latina, ciertamente, es distinto. Alemán (2006) menciona algunos elementos que conforman esta diferencia, como el hecho de que los presidentes en la región puedan

[41] Los poderes de agenda con los que cuentan entidades como las comisiones, autoridades de las cámaras y organismos conformados por los líderes de los grupos parlamentarios son clasificados por Cox (2006) en poderes de agenda positivos y negativos. Para este autor, los poderes de agenda negativos retrasan o incluso llegan a bloquear la toma de decisiones. Por su parte, los poderes de agenda positivos aluden a la capacidad de impulsar propuestas de cambio, acelerar el proceso de toma de decisiones, o bien buscan garantizar la inclusión de iniciativas específicas en los procesos decisorios. Además, este autor afirma que cuanto mayor es la distribución de puntos de poderes de veto (poderes de agenda negativos), mayores serán las dificultades para que las fuerzas representadas alcancen acuerdos, lo que podría desembocar en una ralentización o incluso en una parálisis del proceso decisorio de políticas. Por el contrario, una mayor distribución de facultades para ejercer propuestas (poderes de agenda positivos) ampliaría la oferta de propuestas de políticas respecto a las cuales los centros decisorios con poderes de veto tendrían que decidir.

acelerar el proceso legislativo dándole el carácter de urgente o preferente a iniciativas de su selección, lo que altera la agenda legislativa del Congreso[42]. Otro elemento resaltado por este autor es el recurso institucional de iniciativa exclusiva en ciertas temáticas que poseen algunos Ejecutivos de la región. Un tercer elemento son los bajos niveles de autonomía de los sistemas de comisiones ya que, debido al control más rígido ejercido por los liderazgos de los partidos en el Congreso en la asignación de los puestos de comisiones y a la baja tasa de reelección en la región, resulta poco probable que los integrantes de las comisiones actúen con autonomía y desarrollen altos niveles de especialización[43]. Por su parte, Morgenstern (2006) afirma que la baja tasa de reelección legislativa en América Latina también ha contribuido a que se descuide la dotación de los Congresos de los recursos materiales y el personal técnico necesario para que los legisladores desempeñen profesionalmente sus tareas en la institución[44].

Aunque estas diferencias influyen en el funcionamiento de las comisiones de los Congresos en América Latina, Alemán (2006) afirma que esto no implica que su rol en los trámites legislativos carezca de relevancia. Comisiones específicas son clave, debido a la cantidad de iniciativas que tramitan, a las temáticas que tratan, así como a la recepción de iniciativas sustanciales vinculadas directamente al programa gubernamental impulsado por el Poder Ejecutivo. Algunos ejemplos de estas comisiones son la de Hacienda, Reformas Constitucionales o Gobernación, por mencionar algunas. Por otra

[42] El Poder Ejecutivo influye en el ritmo del trabajo legislativo, entre otras cosas, a través de las "*urgencias*" (utilizadas ampliamente, por ejemplo, en Chile y Brasil) para llamar la atención del Congreso hacia alguna de las iniciativas que son de su particular interés. O bien a través de las iniciativas preferenciales, respecto a las cuales el Congreso tiene que asumir una posición de rechazo o aceptación en un tiempo preestablecido.

[43] Las presidencias de las comisiones son espacios valorados entre los legisladores. En los parlamentos latinoamericanos son distribuidas por los líderes del grupo parlamentario siguiendo los criterios establecidos por cada partido político. Estos métodos se diferencian del basado en el criterio *seniority,* propio del Congreso norteamericano, que le da al legislador que acumula más años en una comisión en concreto el puesto de *chairman* (presidencia) de la misma. Estas prácticas reflejan las diferencias de los partidos en la arena legislativa de la América Latina con los de Estados Unidos (Morgenstern y Nacif, 2002).

[44] Altman y Chasquetti (2005) muestran que la tasa de reelección para Estados Unidos (en 1996) fue del 83 por ciento. Mientras que Chile (en 1993), con el 59 por ciento de la tasa de reelección fue el país de la región con la tasa más alta, la más baja fue la de Argentina (en 1997) con el 17 por ciento. México y Costa Rica aparecen con porcentajes de cero, dada la prohibición legal que existe para la reelección, que en México acaba de levantarse con la reforma Constitucional del año 2013. Por otra parte, si bien parte de la literatura sobre el Poder Legislativo de la región ha insistido sobre el descuido en la dotación de los recursos materiales suficientes a la institución, ciertamente los estudios empíricos comparados, con criterios económicos definidos, donde se especifiquen proyectos y áreas de inversión y su rendimiento, son más bien escasos. Un estudio reciente del caso mexicano es el de Casar (2011). Dada la escasez de estudios en este tema, aquí se abre una línea de investigación comparada para explorar.

parte, dada su importancia, los líderes partidarios ubican estratégicamente a los legisladores más leales de sus grupos en estas comisiones y delegan en ellos la función de representar, defender y promover de manera más eficaz los intereses del partido y bases de apoyo político. En este sentido, el rol de estas comisiones (debido a la delegación que en ellas se hace para el análisis, modificaciones y la función legislativa) las convierte en una arena de influencia legislativa potencial por parte de la oposición a las iniciativas enviadas por el Ejecutivo (Kiewiet y McCubbins, 1991).

Por otra parte, como subconjuntos de la Cámara, el trabajo desarrollado en las comisiones queda subordinado al control ejercido en el Pleno por el conjunto de la Cámara. En este nivel se produce la lectura y discusión de los informes elaborados por las comisiones, al tiempo que se abre la posibilidad para revertir los cambios efectuados en las comisiones y para efectuar, nuevamente, una serie de enmiendas a las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, dado el control ejercido por los liderazgos partidistas sobre sus grupos parlamentarios en el Congreso y a los acuerdos previamente alcanzados entre los líderes partidistas, resultaría poco probable que se llevaran a cabo una cantidad significativa de enmiendas en el Pleno a los informes elaborados por las comisiones.

Aun así, además de constituirse formalmente como una arena de influencia por parte de la oposición, en el Pleno adquieren visibilidad las disparidades entre las preferencias de las comisiones y las del conjunto de la Cámara en torno a elementos concretos plasmadas en los informes discutidos en el Pleno. También se reflejan algunas de las divisiones en el interior de los partidos, que dificultarían lograr una coordinación partidista que garantizase tramitaciones legislativas estables, así como las actualizaciones de último minuto de los acuerdos entre los liderazgos partidistas, que también repercutirían en la validez de lo discutido. Estos factores podrían desencadenar una serie de enmiendas exitosas en el Pleno por parte de los grupos de oposición a las iniciativas propuestas por el Poder Ejecutivo.

2.3 Abordaje del estudio de la influencia legislativa de la oposición

2.3.1 Criterios de delimitación del estudio

El análisis está centrado en las enmiendas efectuadas con el apoyo de las agrupaciones de oposición sobre las iniciativas aprobadas a los presidentes de

México en contextos de gobiernos de minoría, es decir, en escenarios en los que el Poder Ejecutivo necesita del apoyo de alguno de los principales grupos de oposición para lograr la aprobación de sus proyectos de ley. Entonces, si bien se analiza a los grupos legislativos con poderes de veto en la toma de decisiones, el objetivo en específico es observar la influencia –a través de las enmiendas– que estos grupos ejercieron cuando colaboraron con el gobierno para lograr la aprobación de proyectos legislativos concretos impulsados por el Ejecutivo. Para efectuar este análisis se realiza la siguiente delimitación: en primera instancia, se excluyen del análisis las iniciativas del Ejecutivo no aprobadas en el Congreso, ya que en estos casos las agrupaciones de oposición con poderes de veto no muestran colaboración. También son excluidas del análisis las iniciativas que no recibieron modificaciones en el trámite legislativo, ya que no recibieron influencia visible formal alguna en sus respectivos trámites legislativos en el Congreso.

Asimismo, son excluidas del análisis las iniciativas relativas a los proyectos de ingresos y egresos presupuestales, ya que el proceso de tramitación de estas iniciativas es un espacio natural de influencia de la oposición legislativa; apartar del análisis estas iniciativas brinda una aproximación más real a la influencia de la oposición en planos no predeterminados para que estos grupos ejerzan su influencia. Por otra parte, los procesos legislativos relativos a la aprobación de los presupuestos de ingresos y egresos también están sujetos a una regulación distinta a la de los proyectos de ley ordinarios, lo que implicaría emprender un análisis específico aparte.

Por lo tanto, las iniciativas que son consideradas en el análisis cumplen los siguientes tres criterios: 1) son iniciativas propuestas por el Poder Ejecutivo en la Cámara de Diputados y fueron aprobadas por el Congreso; 2) son iniciativas que recibieron algún tipo de influencia visible de modificación –a través de enmiendas– a lo largo del proceso legislativo seguido en la Cámara de Diputados; y 3) son proyectos de ley que siguen procedimiento legislativo normal; por lo tanto son excluidos tanto los proyectos de ingresos como de egresos enviados por el Poder Ejecutivo para su aprobación al Congreso. El conjunto de proyectos de ley del Ejecutivo resultante de la aplicación de estos criterios constituiría el espacio para determinar el peso de la influencia legislativa por parte de los partidos de oposición en el contenido de la agenda legislativa presidencial.

2.3.2 La influencia legislativa de la oposición: dimensiones e indicadores

La influencia legislativa de la oposición es captada a través de dos dimensiones. Para esto, se analiza el recorrido legislativo de las iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo que cumplieron con los criterios arriba descritos. La información recogida del trámite legislativo proviene de tres etapas: 1) la iniciativa o proyecto de ley presentado por el Ejecutivo al Congreso; 2) el análisis en comisiones y las enmiendas ahí efectuadas; y 3) la discusión del reporte (dictamen) en el Pleno presentado por las comisiones con las enmiendas que en su caso se llevaron a cabo. Las modificaciones efectuadas tanto en la etapa 2 como en la 3 son contabilizadas para cada iniciativa. Para las modificaciones llevadas a cabo en el Pleno se registra la afiliación partidista del autor o autores de dicha modificación como modo de identificación de los legisladores pertenecientes a las agrupaciones de oposición. Es registrada como enmienda efectuada toda aquella aprobada que fue propuesta por un legislador de la oposición o la enmienda en cuya propuesta aparece como coautor un legislador de la oposición.

Asimismo, el nivel de detalle de la información disponible respecto al análisis llevado a cabo a nivel de las comisiones varía según los países. Para los casos donde la información disponible no permite identificar al autor de la enmienda, Bonvecchi y Zelaznik (2010) revisan los informes o dictámenes emitidos por las comisiones, donde quedan asentadas las modificaciones realizadas por los integrantes de las comisiones, así como las firmas de los legisladores que están de acuerdo o en desacuerdo con el dictamen emitido. Estos autores asumen como proponentes de las modificaciones efectuadas a los legisladores firmantes del reporte o dictamen emitido por la comisión y que será posteriormente discutido en el Pleno de la Cámara. En esta investigación se adopta el método seguido por estos autores.

De la información disponible sobre el trámite legislativo a nivel de las comisiones solamente es posible extraer la cantidad y el contenido de cada enmienda aprobada y los legisladores que apoyaron con su firma estas enmiendas para cada proyecto de ley, lo cual hace imposible conocer los nombres de los autores de cada enmienda en concreto, así como de

las enmiendas no aprobadas[45]. Sin embargo, la información disponible permite identificar tanto al partido de oposición que –a través de sus legisladores– apoyó en comisiones estas enmiendas, así como al partido de oposición que no las apoyó. Cabe hacer una observación adicional sobre el caso mexicano, que refleja el peso de las agrupaciones de oposición en las negociaciones en comisiones. Dada la condición de gobierno de minoría, al partido gubernamental en el Congreso le resulta imprescindible conseguir el apoyo de los legisladores de cuando menos uno de los principales partidos de la oposición para que el proyecto del Presidente supere la etapa de comisiones. Así, los informes (dictámenes) aprobados estarían apoyados por los legisladores del partido en el gobierno y cuando menos un partido de oposición. Para Bonvecchi y Zelaznik (2010) esta combinación de firmas gobierno-oposición refleja un ambiente de colaboración y consenso en comisiones entre estas fuerzas políticas. En efecto, pero en el caso mexicano, debido a la condición de minoría del gobierno, a la necesidad de conseguir apoyos legislativos y al poder de veto de la oposición, se produce un ambiente de colaboración que favorece a la oposición.

De este modo, a través de la información recabada respecto a la cantidad de enmiendas propuestas y aprobadas a los legisladores de oposición en el Pleno, así como a la cantidad de enmiendas aprobadas con el apoyo de por lo menos uno de los principales partidos de oposición a nivel de comisiones (siguiendo a Bonvecchi y Zelaznik (2010) este partido de oposición sería coautor de estas enmiendas en un ambiente de colaboración con el partido gubernamental), es captada la dimensión numérica de la influencia de la oposición. Con esta dimensión numérica es posible determinar la intensidad de la influencia legislativa de la oposición –a la luz de la cantidad de enmiendas efectuadas–,

[45] Para complementar la información se buscó conseguir los nombres de los autores de las enmiendas efectuadas y de las que no fueron aprobadas, a nivel de las comisiones. Para ello, se realizó una solicitud de información a la Unidad de Enlace de Acceso a la Información de la Cámara de Diputados en México, la cual inicialmente respondió que dicha información no existía. Posteriormente, esta misma Unidad emitió una nueva respuesta refiriendo que la información se encontraba disponible en la página Web de la Cámara de Diputados. Puesto que la información disponible en esta página Web no contenía los elementos solicitados, se interpuso un recurso de revisión en el Órgano Rector en Materia de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos. La respuesta de este Órgano fue que únicamente están obligados a emitir los documentos contemplados por la Ley del Congreso y respecto a las actividades en Comisiones; el dictamen es, en la frase utilizada en su respuesta por este Órgano Rector, "el principal mecanismo de publicidad de la Cámara de Diputados". Desgraciadamente, este "mecanismo de publicidad" no cuenta con los elementos suficientes para efectuar un monitoreo más preciso y echar suficiente luz sobre el trabajo de los legisladores en el Congreso. Esto, sin duda, tiene un efecto negativo en la rendición de cuentas sobre el trabajo de los representantes.

identificar los cambios generados en la intensidad, así como distinguir al partido de oposición que a nivel de las comisiones colabora con el partido gubernamental, lo que repercutiría positivamente en su influencia en el contenido del proyecto de ley.

Por otra parte, la segunda dimensión para captar el tipo de influencia legislativa de la oposición es de contenido. Esta dimensión, como se verá, es la que tiene un mayor peso en el análisis. Para ello, primero, las enmiendas efectuadas con el apoyo de los grupos de oposición son clasificadas bajo la siguiente tipología basada en Barrett y Matthew Eshbaugh-Soha (2007) con algunos ajustes para esta investigación. A continuación se describe la clasificación utilizada.

Clarificaciones: Este tipo de enmiendas hacen referencia a la especificación de las definiciones de los conceptos plasmados en las iniciativas, elementos de redacción, técnica legislativa, así como a lapsos de tiempo que son incluidos en las secciones transitorias de los documentos legales y adaptaciones al marco normativo general afectado por la iniciativa propuesta. Por otra parte, este tipo de enmiendas se considera como de una tendencia neutral, ya que no atenúan ni incrementan la magnitud de los cambios propuestos, ni excluyen o agregan a actores afectados en la distribución de costos o beneficios comprendidos en la iniciativa del Poder Ejecutivo.

Intensidad: estas enmiendas modifican, exclusivamente, la intensidad de los cambios propuestos en la iniciativa original enviada por el Ejecutivo, pero no buscan alterar la dirección de los cambios, ni modificar el foco de actores al que va dirigida la política pública. Típicamente, las propuestas legislativas analizadas contienen cambios que producen ya sean beneficios ya sean perjuicios a actores políticos o sociales determinados, que buscan influir en organismos o sectores del Estado, ámbitos económicos y geográficos. Entonces, este tipo de enmiendas tienden, únicamente, a mitigar o incrementar el tipo de afectación o influencia, ya sea beneficiosa o perjudicial, para los actores o sectores aludidos en las iniciativas legislativas analizadas. Otro ejemplo de enmiendas contempladas en esta clasificación son las enmiendas que fortalecen los contrapesos en los organigramas administrativos, los mecanismos de rendición de cuentas en la implementación de políticas públicas, acciones y proyectos, contemplados en las iniciativas del Presidente,

ya que reducen el margen de discrecionalidad en la ejecución de políticas. Por otra parte, puesto que estas enmiendas no buscan alterar la dirección de los cambios ni modificar la naturaleza de los actores que se ven afectados, estas enmiendas poseen un carácter más aproximado a la contención o freno de la intensidad de los elementos de cambio contenidos en la propuesta legislativa del Poder Ejecutivo.

Foco de acción: este tipo de enmiendas implican modificar la amplitud de los actores políticos o sectores a los que afecta o beneficia la iniciativa propuesta por el Ejecutivo[46]. Si en la iniciativa original, por ejemplo, se proponía una política que afectaba sólo a un sector del gobierno federal, una modificación de tipo de *foco de acción* ampliaría su afectación a otros sectores del gobierno federal. Por otra parte, este tipo de enmiendas expresarían un rol proactivo por parte de los legisladores en cuanto a los cambios que efectúan a la política pública propuesta por el Ejecutivo.

Transformadoras: estas enmiendas modifican tanto el tipo de actores o sectores en los que se busca influir como la dirección de los cambios propuestos en la iniciativa del Poder Ejecutivo. En este sentido, estas enmiendas transformarían en el Parlamento de manera pronunciada el sentido original de las iniciativas presentadas y expresarían un alto nivel de desacuerdo tanto en los medios para alcanzar los objetivos como en los actores o sectores aludidos inicialmente en la propuesta legislativa del Ejecutivo. Por otra parte, este tipo de enmiendas demostrarían también, igual que el grupo anterior, un carácter más proactivo por parte de los grupos parlamentarios de oposición.

Supresión: estas enmiendas van desde proponer la cancelación de algunos incisos o algún artículo hasta plantear eliminar un conjunto de artículos o un título completo del proyecto de ley. Eliminan elementos específicos contemplados en la iniciativa propuesta y reflejan un distanciamiento más pronunciado por parte de los grupos de oposición con el Ejecutivo, por ejemplo, en comparación con las enmiendas clasificadas como de *Intensidad*. Sin embargo, aunque pueden reflejar cambios importantes en las políticas

[46] Un ejemplo de estas enmiendas es la realizada sobre la iniciativa enviada por el Ejecutivo mexicano en la que se establecía que ningún funcionario federal podría percibir un salario mayor que el Presidente. Posteriormente, el Congreso mexicano enmendó la iniciativa agregando que ningún funcionario podría ganar un salario mayor a su superior jerárquico. Este cambio afectó también a otros niveles de gobierno, así como a los funcionarios de otros poderes y de agencias autónomas del Estado.

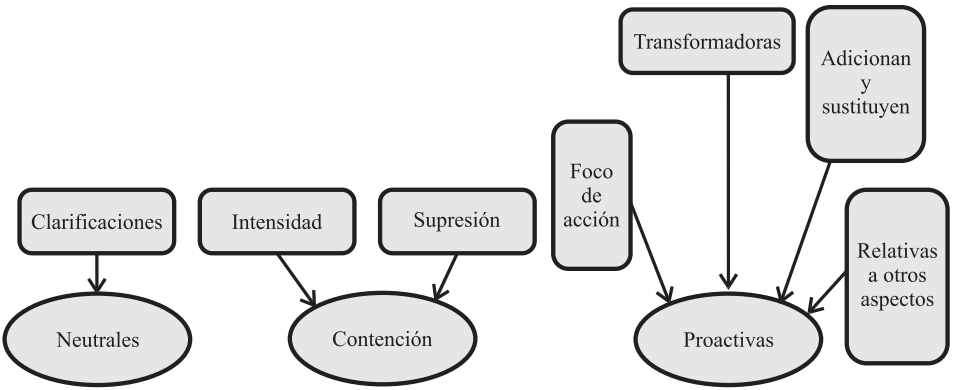
promovidas por el Poder Ejecutivo, difícilmente estos cambios expresan una capacidad más proactiva por parte de la oposición en el diseño de políticas públicas, ya que eliminando estos elementos de la propuesta, frenan o contienen al Poder Ejecutivo en los cambios al *statu quo* solicitados por el Presidente al Parlamento. Por lo tanto, estas enmiendas estarían ubicadas en el ámbito de freno o contención más acentuada al Ejecutivo.

Adicionan y sustituyen: estas enmiendas proponen la adición o sustitución de algún artículo o inciso en concreto, incluso títulos. Asimismo, estas modificaciones revelan una capacidad más proactiva por parte de los grupos de oposición en el diseño de políticas, del mismo modo que reflejan un distanciamiento con los medios e instrumentos propuestos por el Ejecutivo para alcanzar los objetivos de la política pública. Esto es así debido a que las modificaciones propuestas por los grupos de oposición implican agregar cambios en los medios e instrumentos para alcanzar los objetivos de la política.

Relativas a otros aspectos: son enmiendas propuestas que aluden a materias o actores que no están directamente comprendidos en la iniciativa propuesta. Sin embargo, las modificaciones son efectuadas porque se están modificando elementos de algún modo indirectamente relacionados, pero no son contemplados por la iniciativa del Ejecutivo. Estas modificaciones revelarían un rol proactivo por parte de los grupos de oposición para incluir temas, intereses o actores adicionales en el proceso desencadenado por la iniciativa del Poder Ejecutivo.

La Figura 2.1 muestra en la parte superior la clasificación de Barrett y Matthew Eshbaugh-Soha (2007) con algunos ajustes para esta investigación. Cada expresión de esta clasificación se encuentra a su vez conectada por flechas indicando la actuación legislativa de las agrupaciones de oposición en el Congreso sobre las iniciativas del Ejecutivo: ya sean neutrales, de contención o proactivas.

Figura 2.1.
Clasificación de las Enmiendas sobre los Proyectos de Ley del Ejecutivo



Fuente: Elaboración propia.

La codificación basada en la categorización de las enmiendas como neutrales, contención y proactivas se utiliza como un indicador de la dimensión de contenido en la influencia legislativa de la oposición. De este modo, las dos dimensiones, la cantidad de enmiendas efectuadas por los grupos de oposición, así como su clasificación para determinar el tipo de enmiendas introducidas, permitiría captar la intensidad, así como la profundidad de influencia legislativa ejercida por los partidos de oposición a la luz de los proyectos de ley aprobados al Presidente.

Por otra parte, también se llevaron a cabo entrevistas a profundidad semiestructuradas a seis actores políticos que ocuparon posiciones que los ubicarían en una relación directa a la dinámica aquí analizada: por parte del bloque de la oposición tres de los entrevistados han sido en alguna ocasión presidentes de sus respectivos partidos, mientras que del partido gubernamental se entrevistó a un Secretario de gobierno y un alto funcionario de la Oficina de la Presidencia, y todos los entrevistados han ejercido como legisladores en más de una ocasión. Puesto que un entrevistado solicitó no ser citado, se ha decidido no citar el nombre de ningún entrevistado. Se toma esta decisión, además, ya que las entrevistas son, meramente, un elemento complementario de interpretación sobre la información recabada para esta investigación.

2.4 Un modelo explicativo de la influencia legislativa de la oposición: variables relativas al sistema de partidos

Los factores que inciden en la relación legislativa entre la oposición y el gobierno contienen una complejidad teórica importante, tal como se vio en el primer capítulo. El propósito de la siguiente sección es precisar conceptualmente estos factores enlazándolos con la relación que ejercerían sobre la influencia legislativa de la oposición. Asimismo, en esta sección también se define la operacionalización de ambos grupos de variables, así como los indicadores para su tratamiento en esta investigación, y se formulan las hipótesis, que serán contrastadas en el Capítulo 6. Para emprender este propósito las variables son organizadas en dos modelos que contienen información relativa, por un lado, a variables vinculadas al sistema partidista y, por otro, a factores político-contextuales.

Las variables relativas a la composición del sistema partidista adquieren particular relevancia. Diversos trabajos han señalado el número de partidos que componen un sistema como un aspecto crucial que afectaría a la relación entre el Presidente y el Congreso. Si bien Duverger (1951) ya anticipaba su importancia, Mainwaring y Shugart (2002) consideraron que el multipartidismo podría plantearle dificultades al Presidente para impulsar efectivamente la aprobación de su agenda legislativa, debido a que el multipartidismo elevaría las probabilidades de colocar en minoría al Presidente. Además, un alto número de partidos en el Congreso incrementaría la cantidad de actores partidistas que participan en el análisis de los proyectos de ley y, por consiguiente, el número de actores con posibilidades de ejercer alguna influencia legislativa.

Sin embargo, un análisis más detallado que relacione el número de partidos y su peso legislativo arrojaría relaciones más complejas. Por ejemplo, Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004) encontraron que los sistemas que oscilan entre tres y cuatro partidos con un peso legislativo similar eleva las probabilidades de que estos partidos rivalicen entre sí. Por eso, un sistema con estas características podría disminuir la colaboración entre partidos y ello afectaría negativamente a las enmiendas efectuadas, como reflejo de esta menor colaboración. Por otra parte, el número de partidos también interactúa con las estrategias desplegadas por el Presidente para forjar el suficiente apoyo legislativo y lograr la aprobación de sus proyectos de ley. Un aspecto explorado para determinar las probabilidades de que distintos actores lleguen a acuerdos es la distancia existente entre sus preferencias.

Asimismo, diversos estudios han utilizado las ubicaciones ideológicas en el *continuum* izquierda-derecha entre los agentes políticos en América Latina para analizar los sistemas de partidos en la región (Coppedge, 1998) para estudiar la dinámica legislativa (Londregan, 2000) y la relación entre los poderes Ejecutivo-Legislativo (Alcántara, García y Sánchez, 2005; García 2009b). El *continuum* ideológico izquierda-derecha es utilizado en esta investigación y se parte de la premisa de que la proximidad ideológica generaría cierta predisposición positiva entre los agentes legislativos más próximos para negociar y conformar coaliciones con el partido en el gobierno, coaliciones que son imprescindibles para lograr la aprobación de los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo en un contexto de gobierno en minoría.

Por otra parte, los cambios en el número de partidos también podrían afectar al bloque de partidos de oposición, específicamente en su cohesión y en el tamaño en el Congreso de este bloque. Como ya se ha mencionado, el bloque de la oposición en México está formado en torno a dos partidos. Aun así, a lo largo del periodo estudiado surgieron nuevos partidos con representación en el Congreso que, si bien no contaron con un tamaño importante, su aparición restaba espacios a los partidos de oposición de mayor tamaño afectando la cohesión del bloque de la oposición y la correlación de fuerzas. Además, un bloque de oposición excesivamente fuerte, es decir altamente cohesionado y con un peso importante en el Congreso, podría inhibir el rol legislativo del Presidente y ello disminuiría los ritmos legislativos desencadenados en torno a su agenda (Altman y Pérez-Liñán, 2002).

Además de la importancia que tienen los partidos políticos en el Congreso, la literatura especializada en los parlamentos señala las comisiones como el espacio donde se realiza un estudio más detallado a los proyectos de ley y donde ocurrirían la mayor parte de las modificaciones a los mismos (Cox y McCubbins, 2005; Krehbiel, 1996; Shepsle y Bonchek, 2005). También sería éste el espacio donde se visibilizarían –a través de los informes (dictámenes) emitidos por las comisiones– las transacciones entre las agrupaciones de oposición y el partido gubernamental. En este sentido, adquiere particular relevancia la correlación de fuerzas entre el bloque de la oposición y el partido gubernamental en el nivel de las comisiones, ya que sería esperable que una mayor representación de las fuerzas de oposición en comisiones se refleje en una mayor influencia legislativa sobre las iniciativas presidenciales.

Entonces, las variables relativas al sistema partidista adquieren particular relevancia, puesto que muestran la cantidad de agentes involucrados en los procesos de negociaciones, el peso del bloque de la oposición en su relación con el gobierno y la proximidad ideológica entre los agentes. Así, la distribución partidista en el Congreso y a nivel micro –es decir, las comisiones– configurarían la correlación de fuerzas entre los agentes partidistas. Para reflejar los cambios en la distribución partidista del Congreso se utiliza el indicador Número Efectivo de Partidos y para el nivel de comisiones, la proporción de legisladores de oposición en las mismas. Para medir el peso con el que cuenta el bloque de la oposición en la relación con el gobierno se utiliza el Índice de Oposición Efectiva, indicador de particular relevancia, ya que integra las dimensiones cohesión y amplitud legislativa. Conforme adquiera un mayor peso este bloque –sin que llegue a ser excesivo, ya que podría inhibir el rol legislativo del Presidente– la oposición podría ejercer una mayor influencia[47]. Además, la proximidad ideológica entre un determinado partido de oposición y el partido gubernamental podría generar cierta predisposición positiva entre estos agentes legislativos para colaborar y que ello repercuta en mayor influencia por parte de este partido de oposición.

Por otra parte, el contexto en el que actúan las variables partidistas es dinámico. Ello podría inhibir o propiciar la participación legislativa por parte de las agrupaciones de oposición a través de las enmiendas sobre los proyectos de ley del Ejecutivo. Como variables para capturar los cambios contextuales, este trabajo analiza: la interacción entre comisión y tipo de ley política sujeta a aprobación, el ciclo electoral, la etapa de la "luna de miel" y la popularidad del Presidente. Así, ciertos tipos de leyes cuentan con características que favorecen una actuación legislativa más intensificada que generaría una mayor participación –a la luz de las enmiendas efectuadas– por parte de los agentes legislativos. Igualmente, las comisiones específicas cuentan con una actividad en la producción legislativa mayor que otras. Este perfil más activo por parte de estas comisiones sería la expresión de que reciben una mayor cantidad de iniciativas para su análisis, así como de que los partidos delegarían márgenes de actuación más amplios a sus agentes representados en comisiones (Kiewiet

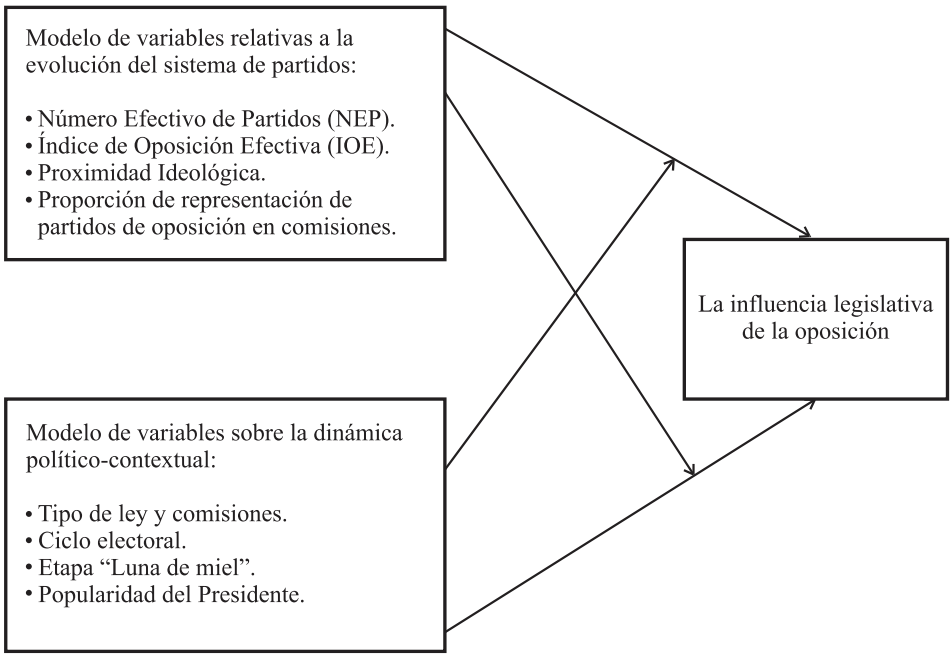
[47] Se es consciente de que puede haber colinealidad entre los indicadores Número Efectivo de Partido (NEP) e Índice de Oposición Efectiva (IOE). Sin embargo, vale la pena subrayar que el IOE es un indicador que incluye únicamente al bloque de partidos de oposición, haciendo énfasis en su cohesión y tamaño, por lo que es particularmente sensible a las pérdidas de peso legislativo de los principales partidos de oposición, mientras que el NEP es un indicador que incluye a todos los partidos con representación. Por esto, al realizarse una prueba de correlación no se detecta colinealidad significativa. Se tratan nuevamente estas variables en el Capítulo 6.

y McCubbins, 1991). Estas condiciones serían propicias para que la oposición ejerciera una mayor influencia legislativa.

Otro elemento que afecta a los ritmos legislativos es el ciclo electoral. Periodos cercanos a las elecciones darían lugar a que los agentes legislativos se distanciaran entre sí, reduciendo su colaboración, y ello afectaría negativamente la influencia de la oposición, a la luz de las enmiendas efectuadas. Por el contrario, una mayor lejanía de las elecciones, por ejemplo el estreno del mandato del Presidente –lo que se conoce como la "luna de miel"– tendería a incrementar la colaboración entre las fuerzas partidistas y, por lo tanto, la influencia de la oposición. Mientras, la popularidad del Presidente podría generar relaciones que podrían ir en diversos sentidos, ya que una mayor popularidad podría atraer a las fuerzas de oposición o bien distanciarlas del Presidente como una estrategia por parte de las agrupaciones de oposición para buscar afectar negativamente su popularidad.

La Figura 2.2 sintetiza los factores que incidirían sobre la influencia legislativa de la oposición. Además de los conectores que dirigen a ambos conjuntos de variables con el recuadro de la influencia legislativa de la oposición, el gráfico también muestra dos conectores adicionales que enlazan la incidencia de ambos conjuntos de variables entre sí. Este entrelazamiento indica que los conjuntos de variables no sólo podrían interactuar internamente, sino también entre cada conjunto de variables generando relaciones múltiples. Por ejemplo, un alto número de partidos, que teóricamente produciría una mayor influencia, podría interactuar con un periodo temporal bajo los efectos del ciclo electoral. Y ello, como consecuencia, modificaría la relación del alto número de partidos sobre las enmiendas efectuadas. Un alto número de partidos también podría interactuar con un periodo de polarización, disminuyendo la proximidad ideológica entre determinados agentes partidistas con la ubicación del partido del Presidente. Así, las relaciones surgidas entre las variables adquirirían una considerable complejidad. Es, precisamente, al análisis de las múltiples relaciones entre estas variables y a las propuestas de hipótesis sobre la dirección de la influencia de la oposición a lo que están dedicadas las siguientes secciones.

Figura 2.2.
Modelo Explicativo sobre la Influencia de la Oposición



Fuente: Elaboración propia.

2.4.1 Modelo de variables de la dinámica del sistema de partidos

2.4.1.1 La representación de la oposición en las comisiones

Dado que se busca explicar la influencia de la oposición en contextos en los que el Presidente necesita del apoyo de algún grupo de oposición para aprobar sus iniciativas, la composición de las comisiones jugaría un rol clave en el proceso de enmienda y de influencia legislativa de la oposición. Calvo y Sagarzazu (2011), basándose en la teoría informativa para explicar el proceso de tramitación legislativa en contextos de mayoría y minoría partidista, analizan el rol de las comisiones del Congreso argentino durante el periodo de 1983 a 2007. Estos autores encuentran que el control desarrollado por las comisiones en el flujo legislativo varía en función de la composición partidista del Congreso. En los casos en que un bloque partidista controla una minoría

de las bancadas, las comisiones desempeñan una función de enmienda más intensificada, anticipando las reacciones del conjunto de la Cámara en busca de generar informes (dictámenes) con mayores probabilidades de resultar aprobados por el Pleno.

Es así que en un contexto donde se necesita la colaboración de la oposición, la composición partidaria de las comisiones cobraría mayor relevancia para explicar las enmiendas efectuadas. Desde una perspectiva institucional, García y Sánchez (2002: 24) analizan los sistemas de comisiones en los parlamentos de América Latina. Respecto los mecanismos institucionales para definir su integración, encuentran que la norma prevaleciente es la representación proporcional en razón del peso de las fuerzas políticas en el Congreso; sin embargo, agregan al respecto, "aunque no se avanza mucho en el asunto y se usa un estilo de redacción bastante laxo, dejando la puerta abierta al juego de cálculos e intereses propios de la política".

La proporción de legisladores pertenecientes a la oposición en las comisiones que analizan las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo seleccionadas repercutiría en una mayor influencia de la oposición a nivel de las comisiones. Desde la perspectiva teórica del "partido cártel", Toro y Hurtado (2010)[48] encuentran para el caso chileno que los legisladores de la coalición de partidos en el gobierno –mayoritaria en el Congreso– fueron capaces de proteger las iniciativas de los presidentes de las enmiendas de los legisladores de oposición a nivel de comisión. Siguiendo las conclusiones de estos autores, sería esperable que una proporción menor de legisladores del partido gubernamental tuviera menor capacidad para proteger los proyectos del Presidente y ello implicaría que los grupos de oposición tuviesen mayor presencia y ejercieran una mayor influencia legislativa.

Así, en un contexto de gobierno en minoría las comisiones adquieren un mayor peso en la elaboración de reportes (dictámenes), por lo que su composición partidaria sería clave y, aunque el criterio formal de composición de las comisiones es reproducir las correlación de fuerza partidista del Congreso, este criterio es lo suficientemente abierto para que sea susceptible "al juego de cálculo e intereses propios de la política". En este sentido, una mayor

[48] Toro y Hurtado (2010) basan su estudio en las iniciativas presidenciales en Chile para el periodo 2006-2010. Aunque estos autores no distinguen en su estudio los tipos de comisiones ni los tipos de proyectos de ley, comprueban la capacidad de la coalición gubernamental para actuar de manera coordinada en el Congreso.

proporción de legisladores de oposición en las comisiones elevaría las probabilidades de que ejercieran una mayor influencia legislativa[49].

La hipótesis respecto a la composición de las comisiones es la siguiente:

- A mayor proporción de legisladores pertenecientes a la oposición en comisiones, mayor probabilidad de que se incremente su influencia a través de las enmiendas efectuadas.

2.4.1.2 Número Efectivo de Partidos

Por otra parte, centrando el análisis en los efectos de la composición del Congreso, diversos trabajos han insistido en que la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo está pautada por la cantidad de actores que compone el sistema de partidos. Mainwaring y Shugart (2002) argumentan que un alto número de partidos muy probablemente generará situaciones en las que ningún partido alcance a controlar la mayoría en el Parlamento, y ello dificultará la aprobación de las iniciativas del Poder Ejecutivo. En este sentido, puesto que se busca determinar la influencia de la oposición cuando es necesaria su participación para lograr la aprobación de las iniciativas del Ejecutivo, es probable que conforme aumenta el número de partidos, disminuya, también, la base de apoyo partidista del Presidente en el Congreso.

Lo contrario ocurriría, por ejemplo, en los casos de sistemas bipartidistas, donde es más probable que el partido que ocupa el Poder Ejecutivo también controle la mayoría en el Congreso, lo que facilitaría la aprobación por el Parlamento de las piezas legislativas enviadas por el Ejecutivo, disminuyendo así las probabilidades de que los partidos de oposición ejerzan una mayor influencia en el proceso de elaboración de políticas públicas llevado a cabo en el Congreso[50].

[49] Para capturar los cambios en la composición de las comisiones, en esta investigación se utiliza la composición partidista de la comisión registrada para cada reporte (dictámenes). Esta información permite identificar los cambios en la composición de las comisiones por proceso legislativo, por lo que es más sensible a reflejar los cambios ocurridos a lo largo de cada legislatura.

[50] Algunas de las disposiciones institucionales que la literatura ha explorado como factores que influyen a la hora de determinar la cantidad de partidos son las siguientes: la simultaneidad de las elecciones al ocupante del Ejecutivo y a los integrantes del Parlamento, el número de rondas electorales, la magnitud de los distritos, el umbral electoral exigido para lograr representación, así como las fórmulas matemáticas para el reparto de escaños legislativos (Carey, 1992; Colomer, 2004; Sartori, 1980, 1994b). Desde enfoques más sociológicos e históricos, por otra parte, se ha puesto énfasis en aspectos vinculados a las divisiones y clivajes en la sociedad, para explicar el surgimiento de diversos tipos de sistemas de partidos (Lipset y Rokkan, 1967).

Sin embargo, Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004), en su análisis sobre el éxito legislativo encontraron que no necesariamente es el alto número de partidos lo que obstaculiza la colaboración entre poderes, "sino algo que dificulta la construcción de coaliciones legislativas cuando hay unos pocos partidos con fuerza similar... particularmente… cuando hay un número efectivo de partidos en el Congreso de entre tres y cuatro partidos". Estos autores aluden a que partidos con un peso similar podría dar lugar a que rivalicen entre sí y ello disminuya su colaboración. Al disminuir la colaboración, la influencia de la oposición en los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo también se vería reducida.

Por otra parte, cabe poner de relieve que si bien un alto número de partidos podría debilitar la base partidista del Ejecutivo en el Congreso, los presidentes despliegan diversas estrategias ya sea para evitar la condición de gobiernos en minoría y conformar "gobiernos de coaliciones multipartidistas"; ya sea para forjar acuerdos con determinados partidos de oposición –por ejemplo, los más cercanos a sus posiciones ideológicas– en torno a proyectos legislativos concretos para lograr su aprobación, o bien a través de la utilización de recursos legales que eviten el trámite legislativo ordinario (Chasquetti, 2001; Lanzaro, 2012; Pereira, Power y Rennó 2008; Raile *et al*., 2010)[51]. Estas estrategias buscarían generar una dinámica de acuerdos y las condiciones para que el Ejecutivo logre la aprobación de su agenda legislativa.

Pero a pesar de las negociaciones que puedan producirse tras las elecciones, el número de partidos es un indicador que muestra, siguiendo a Sartori, (1999: 153) "una característica importante: la medida en que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado". En este sentido, un alto número de partidos implicaría una fragmentación del poder que elevaría las probabilidades de que la base partidista del Presidente en el Congreso se vea reducida y que, conforme aumente el número de partidos, con ello disminuya el control del Presidente sobre el Congreso. Esto, a su vez, dispersa la participación legislativa en los otros agentes partidistas y aumenta la influencia legislativa de la oposición.

Para calcular el número efectivo de partidos, en esta investigación se utiliza el indicador Número Efectivo de Partidos (NEP) propuesto por Laakso y Taagepera (1979), empleado comúnmente en el campo de la Ciencia Política.

[51] Para mayor detalle, véase Capítulo 1, sección 1.2.2.

Este indicador pondera por la cantidad de votos obtenidos o bien por los escaños legislativos ocupados por cada partido; ésta última ponderación es la que se utiliza en esta investigación[52]. Este instrumento de mediación adquiere valores tanto absolutos como decimales positivos según sea la distribución partidista en el Congreso.

Las hipótesis al respecto del número de partidos es la siguiente:

- A mayor número de partidos con representación en el Congreso, se incrementan las probabilidades de una mayor influencia legislativa –a la luz de las enmiendas efectuadas– apoyadas por las agrupaciones de oposición. Pero,
- Cuanto más similar sea la fuerza legislativa del número de partidos, mayor probabilidad de que no llegue a incrementarse la influencia de la oposición.

2.4.1.3 Índice de Oposición Efectiva

Hay que subrayar, sin embargo, que no hay una relación lo suficientemente clara entre el número de partidos y la fortaleza de la oposición. Así como un alto número de partidos puede dispersar la influencia partidista del gobierno en el Congreso, también podría afectar a la cohesión del bloque de partidos en la oposición, entendida ésta como la cantidad de partidos que la componen, lo que tendría efectos en su capacidad para actuar de manera estratégica por unidad de partido o bien como bloque. En este sentido, no habría una sola oposición, sino múltiples oposiciones en el Congreso con estrategias diferenciadas. Un alto número de partidos también incrementaría las probabilidades para que el Ejecutivo se coaligue informalmente con alguno de los partidos integrantes de la oposición, inhiba su actuación como partido de oposición, y logre así la aprobación de piezas legislativas concretas.

La composición partidaria de la oposición parlamentaria en América Latina es analizada por Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán (2008) en su estudio de 108 administraciones de la región, que abarca el periodo de 1978 a 2004. Utilizando un análisis estadístico descriptivo, estos autores identifican cuatro patrones en la composición partidaria de la oposición en la región. El primer patrón es el de una oposición en situación de minoría legislativa, pero que

[52] La fórmula utilizada es $\mathrm{NEP} = 1/\sum_{i=1}^{n} pi^2$, donde *pi* es la proporción de escaños ocupados por el partido N

se mantiene unida, y representa el 39 por ciento de los casos presentados en este estudio. El segundo patrón es el de un gobierno en minoría, e implicaría la unidad de la oposición y el control de la oposición de por lo menos una de las Cámaras del Congreso, y representa el 20 por ciento de los casos estudiados; en este patrón encajaría el caso de México. El tercer patrón es el de una oposición potencialmente débil compuesta por múltiples partidos ocupando una cantidad menor de escaños. Y el cuarto patrón identificado por estos autores es el de una oposición desordenada o segmentada compuesta por múltiples partidos, pero que en su conjunto ocupa una amplia proporción de escaños.

Para solventar la dificultad que presenta la situación del multipartidismo en la oposición, se utiliza el Índice de Oposición Efectiva (IOE), elaborado por Altman y Pérez-Liñán (2002) como indicador en su investigación sobre la calidad de la democracia en América Latina. Al penalizar la fragmentación del bloque de partidos de oposición en favor del partido de oposición con mayor amplitud legislativa, este indicador reflejaría con mayor nitidez el tamaño de los partidos integrantes de la oposición, la cohesión de la oposición como bloque, y brindaría una idea más clara respecto a las probabilidades que ésta guardaría para influir en la actividad legislativa.

El IOE adquiere valores de 0 cuando, por ejemplo, el gobierno controla todos los escaños del Congreso; toma el valor de 1 cuando el partido típico de la oposición controla la misma cantidad de escaños que el partido o coalición de partidos en el gobierno; y adquiere valores superiores a 1 cuando la oposición es más poderosa en el ámbito legislativo que la representación partidista gubernamental[53]. Valores más allá de 1 implicarían, por lo tanto, una fuerza sustancial de la oposición para controlar al gobierno, hasta el punto de que inhibiría su actuación legislativa en el Congreso para evitar los riesgos de que sus proyectos sean derrotados en esta cámara. Por esto, una oposición excesivamente fuerte llevaría a disminuir los ritmos legislativos desencadenados por los proyectos de ley del Ejecutivo y ello, en consecuencia, disminuiría la influencia de la oposición.

Las hipótesis respecto a la composición de la oposición (Índice de Oposición Efectiva) son las siguientes:

53 La fórmula utilizada es $\mathrm{IEO}=\frac{O}{G}$, donde $O=\frac{\Sigma o_j}{\Sigma o_i}$, así como $G=\frac{\Sigma g_j}{\Sigma g_i}$

- A mayor cohesión de la oposición (mayor IOE), mayor probabilidad de que los partidos de oposición ejerzan una mayor influencia apoyando enmiendas a los proyectos del Ejecutivo. Pero, y
- A valores IOE por encima de 1 –esto es, a oposiciones excesivamente fuertes– mayores probabilidades de inhibir el rol legislativo del Ejecutivo, y de que ello eleve las probabilidades de que disminuya la influencia de la oposición –a través de las enmiendas efectuadas– en los proyectos del Ejecutivo.

2.4.1.4 Proximidad ideológica

Puesto que lo que se busca es analizar la influencia de la oposición en contextos en los que el Presidente necesita del apoyo de algún grupo de la oposición para lograr la aprobación de sus iniciativas, las coaliciones se vuelven indispensables. En el análisis de la formación de coaliciones la proximidad ideológica ha sido un factor explicativo que la literatura ha venido abordando. En su análisis respecto a la polarización de los sistemas de partido, Sani y Sartori (1980) afirman que la distancia/proximidad está vinculada con cuán alejadas o aproximadas se perciben las élites políticas o los partidos políticos entre sí. Una medida tradicionalmente utilizada para medir esta distancia/proximidad es el *continuum* izquierda-derecha.

Las diversas combinaciones de coaliciones entre los actores políticos para efectuar cambios en las políticas están pautadas por la cantidad de actores con poder de veto, su cohesión y la distancia ideológica entre ellos. Para Tsebelis (2006), un alto número de actores reduciría las probabilidades de alterar el *statu quo*; sin embargo, si estos actores cuentan con una débil cohesión para actuar de manera disciplinada, la probabilidad de efectuar cambios al *statu quo* aumentaría, ya que se podrían generar coaliciones laterales entre los subgrupos desprendidos de los agentes colectivos de débil unidad. Del mismo modo, una distancia ideológica y en las preferencias considerable entre los actores políticos con poderes de veto reducirían las probabilidades de que se produjeran cambios al *statu quo*. En este sentido, para este autor la posición ideológica del Presidente es un factor importante para explicar los cambios que propuso y fueron aprobados por los actores con poder de veto.

Por otra parte, Colomer y Negretto (2003, 2005) afirman que la ubicación del legislador mediano en un *continuum* determinado es clave para darle

fluidez a la relación entre poderes, ya que su posición respecto a las políticas representaría un punto medio que dejaría satisfechos a los actores con poderes de veto menos extremos. Por lo tanto, si la ubicación del partido del Presidente es cercana al centro ideológico, sería probable que encontrase un posicionamiento similar al de los partidos más cercanos al centro.

En esta investigación para analizar la proximidad entre los diversos actores se utiliza el *continuum* ideológico izquierda-derecha. Diversas contrariedades se han argumentado respecto a la idoneidad de este *continuum* para la realidad latinoamericana. Por ejemplo, Coppedge (1998) menciona la alta personalización, las redes clientelares, un alto número de facciones partidistas, así como partidos que estarían más bien situados en torno a clivajes históricos particulares de cada país[54]. Además, el surgimiento de organizaciones partidistas *single issue* con demandas concretas como las ambientales, étnicas y de defensa de políticas específicas, dificultaría la utilización del *continuum* izquierda-derecha para situar la distancia/proximidad entre organizaciones políticas con estas características. Sin embargo, Coppedge (1998) menciona que no necesariamente existiría una tensión entre la personalización, redes clientelares con la identidad ideológica. En cuanto al primer elemento, el autor afirma que partidos tradicionales han pasado por etapas de fuerte personalización y también son ubicables en el *continuum* ideológico. Respecto a las redes clientelares, serían el medio para construir y mantener el poder y asegurar lealtades, y la ideología es el referente que lo guía y justifica, lo que implica que redes clientelares e ideología no son conceptos excluyentes.

Diversos trabajos han sido llevados a cabo utilizando el *continuum* izquierda-derecha para estudiar organizaciones de la región. Coppedge (1998) utiliza este *continuum* para clasificar a las diversas agrupaciones partidistas de la región, y usa además el *continuum* religioso-secular. Alcántara y Llamazares (2006) utilizan de nuevo el *continuum* izquierda-derecha para analizar las preferencias y la composición ideológica de los legisladores de los partidos de la región tradicionalmente vinculados con posicionamientos de derecha. Para llevar a cabo su análisis, agregan a este *continuum* elementos como las preferencias socioeconómicas y posicionamientos políticos, de carácter moral y cultural. Asimismo, García (2009) analiza la actividad legislativa en los

[54] Para ejemplificar los partidos con estructura consolidada y situados en clivajes superpuestos al *continuum* izquierda-derecha, Coppedge (1998) menciona como ejemplos el clivaje mexicano "democracia-continuidad del partido dominante", así como el clivaje argentino vinculado al espectro del peronismo, difícil de determinar.

parlamentos de la región, y utiliza el *continuum* izquierda-derecha para situar ideológicamente a los legisladores y la percepción que estos tienen sobre la ubicación ideológica de los presidentes de la región[55].

Los datos para estimar la distancia/proximidad ideológica de los actores políticos pueden provenir de diversas fuentes. Por ejemplo, Coppedge (1998) estima la distancia ideológica a través de las votaciones que los partidos políticos reciben en cada elección[56]. Por su parte, Sani y Sartori (1980) estiman la distancia a través de las encuestas efectuadas a los ciudadanos de diversos países europeos y de los Estados Unidos, en las que se plasman la ubicación ideológica de los entrevistados y sus preferencias políticas. Otras fuentes utilizadas para estimar las ubicaciones políticas de los actores son las encuestas a expertos y el análisis de las plataformas partidistas (Laver, 2001). En esta investigación se estima la proximidad ideológica a partir de la información recogida en las encuestas llevadas a cabo a los legisladores en las que, precisamente, estos se sitúan en el *continuum* ideológico izquierda-derecha, al igual que ubican al partido del Presidente en este *continuum*[57]. La fórmula empleada para estimar la proximidad ideológica es la propuesta en Sani y Sartori (1980) ajustado por García y Martínez (2002) para calcular la proximidad ideológica[58].

La hipótesis al respecto de la proximidad ideológica entre el Presidente y los partidos de oposición es la siguiente:

---

55 García (2009) calcula la distancia ideológica utilizando la siguiente fórmula: DI = PIP-PIPL, donde PIP es la posición ideológica del Presidente, recogida del promedio de la media ideológica en la escala de 1 a 10 que del Presidente perciben los legisladores, y PIPL es la autoubicación ideológica que hacen de sí mismos los legisladores, recogida en el promedio ponderado de la distribución de escaños en la Cámara.

56 Este autor calcula la media izquierda-derecha para posteriormente determinar los cambios en la media generados después de cada elección. La fórmula utilizada es: MLRP = (XR+SR) + .5(XCR+SCR) - .5(XCL+SCL) - (XL+SL), donde MLRP es la media entre la izquierda-derecha, XR es el porcentaje de votos ubicados en el bloque de partidos clasificados como cristianos de derecha, SR es el porcentaje de votación de partidos de derecha laicos, XCR es el porcentaje de votación de partidos cristianos de centro-derecha, XCL es el porcentaje de votación de partidos cristianos de centro-izquierda, y SL es el porcentaje de votación de partidos laicos de izquierda.

57 Esta información es recabada del proyecto dirigido por el Dr. Manuel Alcántara, *El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo: una clave interpretativa de los programas de la gobernabilidad de la región.*

58 Esto autores calculan la distancia entre dos grupos como la diferencia absoluta entre su auto-colocación media divida por el máximo teórico que, en la escala izquierda-derecha en cuestión, es 9. García y Martínez (2002) también utilizan esta fórmula, aunque la ajustan para realizar una suerte inversión para calcular la proximidad restando 1 al resultado. La fórmula utilizada es la siguiente: $1-\left[\frac{X_1-X_{pp}}{9}\right]$.

- A mayor proximidad ideológica entre el partido de oposición y la ubicación ideológica del partido del Presidente, mayor probabilidad de que se coaliguen y este partido de oposición ejerza una mayor influencia legislativa.

2.4.2. Modelo de variables político-contextuales

2.4.2.1 Tipo de política discutida y comisiones

Las características particulares de la legislación discutida son un factor con potencial influencia en las reacciones de los diversos actores políticos. El contenido de las leyes varía en función de los beneficios y costos de diversa índole que se distribuyen entre determinados grupos. Siguiendo a Wilson (1980), el contenido de las leyes generaría procesos políticos –analizados aquí en su dimensión legislativa– diferenciados por parte de los agentes políticos para lograr su aprobación. La influencia de la oposición, entonces, variaría en función de los beneficios y costos que –en el corto plazo– producirían las propuestas sujetas a la aprobación de los diversos actores, lo que a su vez interactúa con la amplitud de la delegación que hagan los liderazgos partidistas en las comisiones para legislar (Kiewiet y McCubbins, 1991).

Centrándose en el desarrollo de la Ciencia Política en Estados Unidos, Adler y Wilkerson (2005) afirman que el área de los estudios legislativos se ha enfocado, principalmente, en analizar la composición partidista del Congreso, los ciclos electorales y la autoría de las iniciativas legislativas como factores que incidirían en que las iniciativas legislativas cuenten con mayores probabilidades de resultar aprobadas. Sin embargo, agregan, el factor contenido de ley y su relación con las reacciones de los agentes políticos no ha recibido la atención suficiente[59].

Un ejemplo de análisis sobre el contenido de ley para América Latina es el de Taylor-Robinson (1999), que analiza la relevancia del Congreso hondureño en el diseño de políticas públicas. Para ello, clasifica las iniciativas en dos

[59] Adler y Wilkerson (2005) proponen el analizar tipo de ley clasificando en dos dimensiones su contenido, la amplitud espacial y la urgencia en su aplicación. La amplitud concierne al foco territorial, es decir, si su aplicación es a nivel estadual, distrital o de alcance nacional. Por otra parte, la dimensión urgencia alude a si la propuesta se produciría previsiblemente, ya que su aplicación se encuentra programada y es en parte consecuencia de proyectos ya en marcha. Adler y Wilkerson (2005) agregan que en los casos de proyectos de ley que cuentan con características de aplicación urgente, generarían un trabajo moderado en las comisiones, pero tenderían a surgir discusiones más prolongadas a nivel del Pleno.

dimensiones: a nivel de agregación y por sus efectos inmediatos. El nivel de agregación está relacionado con si el proyecto de ley es de aplicación nacional, estadual, local, individual, y por el sector social o económico. La clasificación de los efectos de las iniciativas está basada en la propuesta de Di Palma (1976) respecto los efectos inmediatos de la legislación diseñada en su estudio del parlamento italiano; esos efectos se clasifican en benéficos, mixtos y negativos. A esta clasificación, Taylor-Robinson (1999) agrega la categoría de efectos neutros.

Por otra parte, un estudio clásico es el de Lowi (1972), que analiza la evolución desde el siglo XIX del tipo de políticas promovidas a nivel federal en los Estados Unidos. Este autor identifica cuatro políticas distinguibles: 1) políticas distributivas (frecuentes en el siglo XIX), las cuales tienden a beneficiar a grupos específicos a través de instrumentos arancelarios, expansión de empleos públicos y préstamos focalizados, por ejemplo. Como respuesta, los grupos que se beneficiaron apoyarían con recursos de variada índole a los políticos benefactores; 2) políticas reguladoras (frecuentes a finales del siglo XIX y principios del XX), enfocadas a pautar la conducta de los actores económicos y del mercado. Algunos ejemplos serían leyes sobre el sistema de salud pública, policía, seguridad industrial, tráfico y regulaciones antimonopolio. Según este autor, en esta fase las comisiones del Congreso jugarían un rol clave al entablar negociaciones con los diversos intereses económicos; 3) políticas redistributivas (consolidadas con las políticas desprendidas del *New Deal*), que no generan obligaciones individuales, sino que establecerían parámetros universalistas (ya sea por edad, ingresos económicos o importancia relativa según la ocupación). Estas políticas implican una alta redistribución de recursos, ya sean monetarios o de expansión de derechos; y 4) políticas constituyentes o marco normativo, que están vinculadas con la regulación del ejercicio gubernamental, normas administrativas que crean nuevas entidades gubernamentales y de diseño electoral y representativo.

La clasificación utilizada en esta investigación está basada en la propuesta de Wilson (1980), con algunos ajustes para este estudio. La clasificación que este autor propone está diseñada en función de la distribución de costos y beneficios inferida del contenido textual de cada iniciativa, lo cual es relevante para aproximarnos al rol de la oposición en la distribución de costos y beneficios en el Congreso. Para llevar a cabo esta clasificación se revisaron individualmente las iniciativas seleccionadas según los criterios ya

mencionados; posteriormente fueron incorporadas a la base de datos original elaborada para esta investigación.

Los elementos a distribuir no necesariamente son monetarios, materiales o de contenido económico, ya que también entran en juego elementos de carácter intangible que la sociedad valora. Asimismo, la distribución de costos y beneficios en algunos casos podría ser difícil de establecer con precisión, pero aun así algunos indicios sobre esta distribución son de particular relevancia como punto de referencia sobre el proceso de negociaciones entre el gobierno y los grupos de oposición –desencadenado por la iniciativa legislativa a discusión– y el tipo de influencia –a través del proceso de enmienda– que la oposición ejercería a lo largo del proceso legislativo.

La clasificación está integrada por cinco categorías:

1. *Majoritarian politics* (costos distribuidos, beneficios distribuidos). Este tipo de políticas estimulan las formaciones de mayorías sociales y suelen dividir los apoyos sociales. Algunos ejemplos son las regulaciones sobre energéticos, sectores económicos tradicionales o la liberalización del uso de ciertos estupefacientes. Dichas regulaciones generan mayorías confrontadas en torno a objeciones ideológicas o respecto a la legitimidad de la acción gubernamental. Aunque estas regulaciones implican costos distribuidos o difusos entre un amplio sector de la sociedad que utiliza vehículos automotores, por ejemplo, también implicarían beneficios difusos a todo un sector que se beneficiaría de un aire más limpio. Según Wilson (1980), estas políticas incluyen macrodebates que involucran tanto a partidos políticos y a los poderes Legislativo y Ejecutivo como a amplios sectores de la sociedad, mientras que los grupos de interés buscan apoyo entre los medios de comunicación. En una frase utilizada por el autor, "parecería que todos pueden ganar, pero, sin embargo, todos necesitan pagar", se refleja el sentido de este tipo de ley (Wilson, 1980: 367).
2. *Entrepreneurial politics* (costos concentrados, beneficios distribuidos). Este tipo de políticas concentran los costos en grupos reducidos y distribuyen los beneficios en la sociedad. Algunos ejemplos de estas regulaciones están vinculados a la protección medioambiental, la industria alimentaria o la salud pública, entre otros. Por otra parte, debido a que los costos se encuentran concentrados en estos grupos

específicos, los integrantes de tales grupos tienen fuertes incentivos para organizarse en contra de la aprobación de legislaciones de este tipo. Por el contrario, puesto que los beneficios son distribuidos en amplios segmentos de la sociedad, la organización social se dificulta para impulsar estas medidas. Sin embargo, grupos políticos, ejerciendo su liderazgo y aprovechando circunstancias específicas, podrían concretar estos cambios, que pueden ser detonados por algún escándalo o crisis vinculada con el grupo económico en cuestión (Wilson, 1980: 370-371). Del mismo modo, *Entreprenaurial politics* pueden ser la respuesta a una política clientelar excesiva.

3. *Client politics* (costos distribuidos, beneficios concentrados*)* e *Interest-group politics* (costos concentrados, beneficios concentrados). Para Wilson (1980), estas dos tipologías de políticas pueden analizarse por separado. Sin embargo, puntualiza que se encuentran vinculadas, ya que *Interest-group politics* puede transformarse en *Client politics*, y ambas tipologías concentran los beneficios en sectores específicos. La diferencia radica que *Client politics* distribuye los costos en segmentos amplios de la sociedad. Un ejemplo podrían ser programas que benefician a sectores específicos, pero cuyos costos son pagados por la sociedad en su conjunto. Este tipo de políticas desencadenan procesos de negociación y acuerdos, lo mismo que *Interest-group politics*, tras bambalinas. Los partidos políticos no desarrollan un rol público en la discusión de estos temas. Asimismo, *Interest-group politics* (costos concentrados, beneficios concentrados), aluden a la interacción que se da entre grupos para que se les asignen beneficios, recursos públicos o simbólicos que les coloquen en una posición ventajosa frente a sus pares del sector, por lo que los costos son concentrados en estos grupos específicos. Ambas tipologías de políticas están vinculadas con la conformación de clientelas y reconfiguraciones de alianzas entre diversos actores, las cuales cambian según la política a discusión. Sin embargo, no es inusual que los actores involucrados en este tipo de políticas cooperen entre sí para trasladar los costos de grupos específicos hacia amplios segmentos de la sociedad y transformar su dinámica a una más cercana a la de *Client politics*.
4. *Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado*. Estas políticas aluden a la remodelación de las instituciones del Estado y a la reorganización de su funcionamiento; contemplan cambios internos en las diferentes ramas de gobierno, así como en la relación

entre ellas. Asimismo, aluden a la creación de nuevas instituciones con diversos grados de autonomía. Por otra parte, también implican modificaciones en la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, ya sea nacional, estadual y local, así como en sus atribuciones de gobierno.

5. *Simbólicas*. Este tipo de políticas aluden a reconocimientos o acciones específicas realizadas para conmemorar situaciones o eventos acontecidos, o bien para premiar a personalidades destacadas en alguna actividad concreta.

En este sentido, las negociaciones en el Congreso entre las agrupaciones de oposición y el partido gubernamental serían desencadenadas formalmente por la política a discusión, y las características particulares de la política generarían las condiciones en las cuales estaría enmarcada la influencia que la oposición legislativa ejerza. Es así que las modificaciones impulsadas por la oposición tenderían a proteger a sus bases de apoyo de diversas índoles (electoral, económica y política) de los cambios y costos que acarrearía la implementación de una política determinada, bajo la propuesta de que si se llevase a cabo la política tal como es propuesta en su inicio podría afectar negativamente y restar apoyos futuros a los integrantes de los grupos de oposición. Del mismo modo, los grupos de oposición buscarían maximizar los beneficios de sus bases de apoyo para resultar fortalecidos por un proceso político de discusión de política determinado e incrementar así sus apoyos futuros[60].

Por otra parte, puesto que el análisis de esta investigación está centrado en el Congreso, los liderazgos partidistas muchas veces se apropian de procesos específicos, lo que disminuiría la participación del Congreso y, en concreto, de las comisiones. Ello sería todavía más evidente para los casos de países con partidos políticos institucionalizados y con capacidad de actuación disciplinada en el Congreso, como México (Nacif, 2002). Así, el tipo de ley también interactuaría con los diferentes grados de delegación con los que cuente el Congreso. Una mayor delegación por parte de los partidos en el Congreso generaría las condiciones para que se intensificara la actuación legislativa en las comisiones. Algunas de las comisiones que suelen contar con mayor margen de acción legislativo son, por ejemplo, la de Hacienda

[60] Cada iniciativa analizada es codificada en la base de datos original elaborada para esta investigación. La codificación utilizada sigue la tipología descrita.

y Crédito Público, Gobernación, entre otras[61]. Por el contrario, un menor margen de actuación y de delegación en las comisiones tendería a disminuir su actuación legislativa, entendida ésta como las enmiendas efectuadas.

Para distinguir el perfil de las comisiones han sido clasificadas, con algunos ajustes, en función de la propuesta de Masters (1961). Esta clasificación permite distinguir a las comisiones que reciben la mayor cantidad de iniciativas (comisiones *Mayores:* vinculadas por un lado al Sector Fiscal y, por otro, al Sector Derechos, Justicia y Gobernación), a las que se delega, además, mayores funciones legislativas; de aquellas que tenderían a recibir iniciativas vinculadas a temas sectoriales concretos (comisiones *Issue*) y podrían tener una participación legislativa más puntual[62].

Las hipótesis respecto a los procesos de delegación en comisiones y los tipos de ley clasificadas en la distribución de costos y beneficios, y su relación con la oposición son:

- Cuanta mayor delegación y los beneficios estén más concentrados, mayor será la influencia de la oposición para distribuir estos beneficios;
- Cuanta mayor delegación y existan costos, mayor será la influencia de la oposición para reducir estos costos, y
- Cuanto más estrecho sea el margen para distribuir costos y beneficios en los procesos legislativos, mayor probabilidad de que la influencia de la oposición sea neutral (de técnica legislativa).

2.4.2.2 Ciclo electoral y "luna de miel"

Otras variables de carácter contextual a explorar son la etapa de "luna de miel" y el ciclo electoral. La etapa denominada comúnmente como de "luna de miel" estaría marcada por el periodo de inicio del mandato presidencial

[61] Generalmente, estas comisiones cuentan con un equipo de apoyo técnico más estable y con mayores recursos materiales, y formar parte de ellas suele ser altamente valorado por los legisladores (Alemán, 2006; Langston, 2013; Morgenstern y Nacif, 2002).

[62] Las comisiones *Issue* son: Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Economía; Salud; Seguridad Social; Población Fronteras y Asuntos Migratorios; Trabajo y Previsión Social; Comercio y Fomento Industrial; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Agricultura y Ganadería; Desarrollo Rural; Juventud y Deporte, y Comunicaciones. Las comisiones *Mayores* vinculadas al Sector Fiscal son: Hacienda y Crédito Público; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. Las comisiones *Mayores* vinculadas al Sector Derecho, Justicia y Seguridad son: Justicia y Derechos Humanos; Gobernación y Seguridad Pública; Seguridad Pública; Defensa Nacional; Marina y Función Pública.

y la combinación de los siguientes elementos: el tiempo inmediato posterior al estreno del Presidente al frente del gobierno y una disposición positiva por parte de diversos actores para negociar con él motivada por una opinión pública y una prensa más favorable hacia el Presidente. Estos tres elementos en juego generarían una relación productiva entre los actores políticos que se vería reflejada en una mayor colaboración entre los actores políticos (Dominguez, 2001; Neustadt, 1991).

Algunas de las explicaciones que la literatura ha manejado respecto al incremento de la colaboración entre el gobierno y los partidos de oposición en el parlamento en los periodos más cercanos a la asunción presidencial, se basa en que las próximas elecciones están distantes, lo que disminuye las probabilidades de que estos grupos busquen diferenciarse entre sí. De este modo es más probable que los grupos de oposición se inclinen hacia una estrategia de colaboración con el gobierno centrada en un objetivo de *policy-seeking* e influyan en mayor medida en el diseño de las políticas públicas.

Sin embargo, conforme avanza el periodo de gobierno, éste se enfrenta a lo que Light (1999) denomina ciclo de descenso de influencia del Presidente para atraerse a las diferentes fuerzas, negociar y lograr la aprobación de sus políticas. Este ciclo estaría producido por la progresiva erosión del apoyo público al Ejecutivo, una probable disminución de los espacios legislativos del partido o coalición en el gobierno en las elecciones intermedias y un clima dominado por los fracasos legislativos y políticos del Presidente. Ante este desgaste del gobierno, los legisladores tenderían a distanciarse progresivamente del Presidente para evitar ser identificados como cercanos al mismo y proteger su futuro electoral (Mejía y Polga-Hecimovich, 2011). Asimismo, una vez que el periodo electoral esté más próximo las fuerzas políticas aumentarán su distanciamiento con el gobierno subrayando sus diferencias y enarbolando una oferta política distinta a la gubernamental, siguiendo una estrategia centrada en el *vote-seeking*, para atraer una mayor cantidad de votos.

En esta investigación se consideran los primeros dos años del Presidente y el año y medio inmediato posterior a las elecciones de renovación del Congreso como el periodo de “luna de miel” y de máxima lejanía de las elecciones. Siguiendo los argumentos teóricos expuestos anteriormente, en estos periodos se incrementan las probabilidades para que las agrupaciones de

oposición colaboren con el gobierno aumentando su influencia en el diseño de las políticas. Por otra parte, son considerados como periodos bajo el ciclo electoral, el año electoral para la renovación de la Cámara de Diputados, así como el año y cinco meses previos a la renovación del Ejecutivo. En estos periodos del ciclo electoral disminuyen las probabilidades para que las fuerzas de oposición colaboren, reduciéndose así la influencia de la oposición.

La hipótesis respecto a la etapa de la "luna de miel" del Presidente y su relación con la influencia legislativa de la oposición es:

- A mayor distancia de las elecciones, más probabilidad de que los grupos de oposición incrementen su influencia legislativa[63].

La hipótesis respecto al ciclo electoral y su relación con la influencia legislativa de la oposición es:

- A mayor proximidad de las elecciones, se elevan las probabilidades de que disminuya la colaboración entre las fuerzas políticas y, por consiguiente, se reduzca la influencia legislativa de la oposición.

2.4.2.3 Popularidad del Presidente

Una variable contextual a explorar de forma adicional son los niveles de apoyo popular al Presidente y su relación con la influencia de la oposición en el Congreso. Neustadt (1960) afirma que los congresos necesitan agendas impulsadas desde afuera sobre las cuales responder o ir en contra y que contengan alto estatus; la figura política central que mejor provee este tipo de agenda es el Presidente. En este sentido, además de las atribuciones institucionales y partidistas, el jefe del Ejecutivo podría optar por fortalecer su liderazgo buscando el apoyo público a su agenda legislativa. Una mayor popularidad del Presidente, entonces, le permitiría aumentar su influencia impulsando temas específicos en la arena legislativa para persuadir a los liderazgos del Congreso de entablar negociaciones (Edwards III y Barrett, 1999).

[63] Una hipótesis que guarda una lógica similar es la de Barrett y Eshbaugh-Soha (2007) en su análisis respecto a la capacidad de los presidentes norteamericanos para proteger la sustancia de sus iniciativas de la influencia legislativa –a través del proceso de enmienda– del Congreso. La hipótesis de estos autores es que cuanto más temprano es el periodo del Presidente, menor capacidad tendrá éste de proteger sus iniciativas de la influencia del Congreso, ya que carecerá de la experiencia en la arena legislativa para proteger sus iniciativas adecuadamente de los cambios que ocurran a lo largo del proceso legislativo.

Una baja popularidad del Presidente, sin embargo, tendería a alejar a los grupos legislativos de las políticas promovidas por el Presidente. Calvo (2007) analiza el Congreso argentino de los años 1983 a 2001 como el caso de un parlamento "cartelizado" por partidos disciplinados y encuentra la evidencia suficiente para respaldar la hipótesis de que los "cárteles legislativos" serían sensibles a los cambios en la opinión pública, impidiendo que llegue al Pleno una legislación potencialmente impopular que pueda generar costos al "cártel". Acompañar al jefe del Ejecutivo en una etapa de baja popularidad o en temas mayoritariamente impopulares, en consecuencia, podría implicar para los grupos legislativos, incluidos los de oposición, asumir riesgos de pérdidas de votos en la próximas elecciones (Alemán y Calvo, 2007).

Por otra parte, en periodos en los cuales el Presidente cuenta con niveles de alta popularidad y hay mayor apoyo público respecto a las políticas impulsadas, se elevaría para el Congreso el costo electoral de no responder al programa impulsado por el Presidente. En este sentido, habría mayor probabilidad para que los grupos legislativos mostraran disposición a negociar las iniciativas legislativas impulsadas en el Congreso por el Presidente. Sin embargo, en contextos donde el Presidente cuenta con altos niveles de apoyo popular, resultaría también esperable que los grupos de oposición buscaran desplegar estrategias legislativas paralelas para afectar el apoyo del público. Una estrategia que ganaría mayor peso sería dificultar la tramitación de la agenda legislativa del Presidente para menoscabar su popularidad. Esta estrategia tendría mayor peso en contextos donde los partidos de oposición cuentan con probabilidades similares a las del partido del Presidente de ganar las próximas elecciones.

Barrett y Eshbaugh-Soha (2007), sobre este punto, afirman que un actor político en la arena legislativa podría "ganar la batalla política, pero perder la legislativa". Con esta frase, estos autores aluden a que si bien un actor puede lograr la aprobación de su iniciativa, lo que podría significarle un triunfo político, al mismo tiempo puede obtener relativamente poco o casi nada de lo buscado inicialmente con la propuesta presentada. Esta "derrota legislativa" sería el reflejo de la influencia y las modificaciones a su proyecto de ley efectuadas por los actores que participaron en el trámite legislativo. En este sentido, una amplia influencia legislativa de la oposición disminuiría los beneficios del Presidente por haber logrado la aprobación de sus iniciativas, como una estrategia instrumentada por estas agrupaciones para cuestionar

públicamente el liderazgo del Presidente para conducir la puesta en marcha de su programa de gobierno y afectar negativamente sus niveles de popularidad[64]. Ante altos niveles de popularidad, las agrupaciones de oposición podrían optar por no aprobar los proyectos del Ejecutivo, también como estrategia para afectar negativamente sus niveles de popularidad. Anticipando este escenario y los altos riesgos de que sus proyectos no resulten aprobados, el Presidente consideraría disminuir su presentación de iniciativas, lo que reduciría el ritmo legislativo y repercutiría negativamente en la influencia legislativa de la oposición.

La información respecto a la popularidad del Presidente es recabada de encuestas llevadas a cabo a nivel nacional a lo largo del periodo de estudio[65]. Las hipótesis respecto a esta popularidad y su relación con la oposición son:

- A mayor popularidad, mayor probabilidad de que los grupos de oposición ejerzan una mayor influencia legislativa. Pero,
- A mayor popularidad, mayor probabilidad de que los partidos de oposición instrumenten estrategias para afectar negativamente la popularidad del Presidente, y esto, en consecuencia, disminuirá la colaboración entre las fuerzas políticas y aumentará las probabilidades de que se reduzcan las enmiendas efectuadas.

---

64 Sin embargo, en los supuestos en que el contenido de las iniciativas se aleje demasiado de las preferencias del Poder Ejecutivo, éste siempre cuenta con la opción de vetar dicha iniciativa. Este es un argumento a favor para seguir considerando como éxitos legislativos las iniciativas procedentes del Poder Ejecutivo que son aprobadas (Bonvecchi y Zelaznik, 2010).

65 Las fuentes de información para recabar los niveles de aprobación de los presidentes para México son los boletines trimestrales emitidos por Consulta Mitofsky, dirigida por Roy Campos a lo largo del periodo del Presidente Vicente Fox, y *El Juicio Ciudadano. Evaluación de la Presidencia de Felipe Calderón en México 2006-2012,* de Roy Campos (2012), facilitados por dicha empresa para esta investigación. Se utilizó una encuesta estructurada que fue aplicada en viviendas cara a cara a mexicanos mayores de 18 años. La selección de los encuestados fue aleatoria a nivel nacional en función de las secciones electorales del país. Para el periodo del Presidente Vicente Fox (2000-2006) la encuesta fue trimestral y la muestra fue de 1.200 encuestados. La encuesta para el Presidente Felipe Calderón (2006-2012) fue mensual y fue aplicada a mil encuestados. Se siguió la misma metodología para ambos periodos presidenciales. Para el periodo analizado del Presidente Ernesto Zedillo (1997-2000) se utiliza la colección de encuestas proveniente del Acervo de Opinión Pública de la Oficina de la Presidencia de la República Mexicana donado al Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales (BIIACS) del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de México. Son encuestas llevadas a cabo vía telefónica cada cuatrimestre, con resultados basados en la suma de los porcentajes de los entrevistados que se declararon "de acuerdo" y "de acuerdo en parte", con el presidente, o bien "de acuerdo", cuando no había la opción "de acuerdo en parte". Para emitir este juicio muchas veces los ciudadanos evalúan tanto la personalidad del presidente como el trabajo del responsable del Ejecutivo con su gobierno y su labor partidista.

Por otra parte, en el capítulo sexto estas hipótesis son contrastadas con la información recabada sobre las enmiendas efectuadas a lo largo del periodo de estudio. El contraste de hipótesis será llevado a cabo en dos fases relacionando los factores con las enmiendas en sus dos dimensiones: una numérica y otra de contenido. En la primera etapa se explora la relación de cada variable en lo individual con la influencia de la oposición. Para el análisis de la proporción de legisladores de oposición en las comisiones, los tipos de ley y comisión y la popularidad del Presidente se utilizan como pruebas estadísticas correlaciones bivariadas. También se utilizan tablas de contingencia para el análisis de la relación entre tipo de ley y tipo de comisión, el ciclo electoral y la "luna de miel", con las enmiendas efectuadas. Las legislaturas del ciclo electoral y "luna de miel" del Presidente, y su relación con la enmiendas efectuadas, también son analizadas utilizando la prueba estadística para muestras no paramétricas U de Mann-Whitney.

En la segunda etapa ambos modelos explicativos –es decir, el relativo a la dinámica del sistema de partidos y el político-contextual– y las variables que los integran son analizados de manera conjunta. Para ello, se utiliza como instrumento estadístico una regresión logística multinomial donde la variable a explicar es la dimensión basada en la clasificación de las enmiendas. Este instrumento estadístico nos permite aproximarnos al peso explicativo con el que cuenta cada variable y discernir el tipo de relación que ejerce cada una de ellas sobre la variable a explicar.

Pero antes de realizar este análisis es importante abordar algunos elementos clave que ayudarán a comprender mejor la relación legislativa entre las agrupaciones de oposición y el Presidente en México. El siguiente capítulo muestra la arquitectura institucional del Congreso y las atribuciones legislativas del Presidente, que estructuran esta relación legislativa.

Recapitulación

En este capítulo se han mostrado los criterios para delimitar el objeto de estudio, las dimensiones en que se organizará el análisis de la influencia legislativa de la oposición y los factores que inciden en que la oposición eleve esta influencia. Por influencia legislativa de la oposición se entienden todas aquellas enmiendas efectuadas apoyadas por la misma.

Previamente, se establece que se recogerán las enmiendas efectuadas a todos los proyectos de ley que cumplan los siguientes criterios: 1) son propuestos por el Poder Ejecutivo y fueron aprobadas por el Congreso; 2) recibieron algún tipo de influencia visible de modificación –a través de enmiendas– a lo largo del proceso legislativo, con el apoyo de algún grupo de la oposición (comisiones) y por la oposición (Pleno); y 3) son proyectos que no forman parte del proyecto de ingresos o de egresos enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso para su aprobación. Se sigue el proceso legislativo de estos proyectos de ley para identificar las enmiendas efectuadas e integrarlas en una base de datos original.

Las enmiendas efectuadas son analizadas a través de dos dimensiones: una numérica y otra de contenido. El indicador de la dimensión cuantitativa es la cantidad de enmiendas efectuadas sobre cada proyecto de ley. El análisis de la dimensión cualitativa se realiza en función de una clasificación de las mismas basada en la propuesta de Barrett y Matthew Eshbaugh-Soha (2007) ajustada para esta investigación. La tabla muestra el proceso de clasificación:

Tabla 2.1.
Clasificación de Enmiendas

Clarificaciones**:** Técnica legislativa, plazos incluidos en transitorios y adaptaciones al marco general afectado por la propuesta legislativa. ↓	***Intensidad***: Estas enmiendas modifican, exclusivamente, la intensidad de los cambios propuestos en la iniciativa original enviada por el Ejecutivo, pero no buscan alterar la dirección de los cambios, ni modificar el foco de actores al que va dirigida la política pública. ***Supresión***: Estas enmiendas van desde proponer la cancelación de algunos incisos o algún artículo, hasta plantear eliminar un conjunto de artículos o título completo del proyecto de ley. ↓	***Foco de acción*****:** Este tipo de enmiendas implican modificar la amplitud de los actores políticos o sectores a los que afecta o beneficia la iniciativa propuesta por el Ejecutivo. ***Transformadoras****:* Estas enmiendas modifican tanto el tipo de actores o sectores sobre los que se quiere influir, así como la dirección de los cambios propuestos en la iniciativa del Poder Ejecutivo. ***Adicionan y sustituyen*****:** Estas enmiendas proponen la adición o sustitución de algún artículo o inciso en concreto, o también de títulos. ***Relativas a otros aspectos***: Son enmiendas propuestas que aluden a materias o actores que no están directamente comprendidas en la iniciativa propuesta. ↓
Neutrales	**Contención**	**Proactivas**

Fuente: Elaboración propia.

Este proceso comienza clasificando las enmiendas en función de la propuesta integrada por las siete categorías de la parte superior de la Tabla 2.1. Posteriormente, se reclasifican en las tres categorías integradas en la parte inferior del cuadro. La dimensión de contenido tendrá mayor peso en el análisis, ya que nos permite aproximarnos con mayor detalle a las enmiendas efectuadas, aunque también se relacionará con la cantidad de enmiendas efectuadas.

Por otra parte, los factores que explicarían los cambios en la influencia de la oposición se organizan en dos modelos de conjuntos de variables. La Tabla 2.2 integra ambos modelos con las hipótesis propuestas.

Tabla 2.2.
Modelos e Hipótesis

MODELO RELATIVO A VARIABLES SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS	
Variable	**Hipótesis**
Número Efectivo de Partidos	A mayor número de partidos con representación en el Congreso, más son las probabilidades de una mayor influencia legislativa –a la luz de las enmiendas efectuadas– apoyadas por las agrupaciones de oposición. Pero, Cuanto más similar sea la fuerza legislativa del número de partidos, mayor probabilidad de que no llegue a incrementarse la influencia de la oposición.
Índice de Oposición Efectiva	A mayor cohesión de la oposición (mayor IOE), mayor probabilidad de que los partidos de oposición ejerzan una mayor influencia apoyando enmiendas a los proyectos del Ejecutivo. Pero, A valores IOE por encima de 1 –esto es, a oposiciones excesivamente fuertes– mayores probabilidades de inhibir el rol legislativo del Ejecutivo y que ello eleve las probabilidades de que disminuya la influencia de la oposición –a través de las enmiendas efectuadas– en los proyectos del Ejecutivo.
Proximidad Ideológica	A mayor proximidad ideológica entre un determinado partido de oposición y el partido del Presidente, mayor probabilidad de que se coaliguen y este partido de oposición ejerza una mayor influencia legislativa.

MODELO RELATIVO A VARIABLES SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS	
Variable	**Hipótesis**
Proporción de Representación de Partidos de Oposición en Comisiones	A mayor proporción de legisladores pertenecientes a la oposición en comisiones, mayor probabilidad de que se incremente su influencia a través de las enmiendas efectuadas.
MODELO RELATIVO A LA DINÁMICA POLÍTICA-CONTEXTUAL	
Variable	**Hipótesis**
Tipo de Política Discutida y Comisiones	Cuanta mayor delegación y los beneficios estén más concentrados, mayor será la influencia de la oposición para distribuir estos beneficios. Cuanta mayor delegación y existan costes, mayor será la influencia de la oposición para reducir estos costes. Cuanto más estrecho sea el margen para distribuir costes y beneficios en los procesos legislativos, mayor probabilidad de que la influencia de la oposición sea neutral (de técnica legislativa).
Ciclo Electoral	A mayor proximidad de las elecciones, se elevan las probabilidades de que disminuya la colaboración entre las fuerzas políticas y, por consiguiente, se reduzca la influencia legislativa de la oposición.
Etapa de “Luna de Miel”	A mayor distancia de las elecciones, más probabilidad de que los grupos de oposición incrementen su influencia legislativa.
Popularidad del Presidente	A mayor popularidad del Presidente, mayor probabilidad de que los grupos de oposición ejerzan una mayor influencia legislativa, Pero A mayor popularidad del Presidente, mayor probabilidad de que los partidos de oposición instrumenten estrategias para afectar negativamente esa popularidad, y esto, en consecuencia, disminuirá la colaboración entre las fuerzas políticas y aumentará las probabilidades de que se reduzcan las enmiendas efectuadas.

Fuente: Elaboración propia.

3. LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL: EL CONGRESO Y LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE EN MÉXICO

3. LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL: EL CONGRESO Y LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE EN MÉXICO

3.1 Introducción

En este capítulo se analiza el arreglo institucional que rige la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, así como la arquitectura institucional del Congreso en México. Se parte de la premisa de que el diseño institucional pauta la actuación estratégica de los actores políticos, ya que a través de las normas se predeterminarían las diferentes líneas de acción estratégicas de estos actores y se abren espacios de oportunidad para que alcancen sus objetivos. De este modo, la regulación del Congreso establece las oportunidades para que las agrupaciones de oposición participen activamente en la toma de decisiones de las entidades de gobierno del Congreso, así como los niveles de apertura a su influencia en los procesos legislativos. Un diseño institucional que contemple mayores oportunidades para que los partidos de oposición participen en los órganos de gobierno del Congreso y una mayor permisividad para efectuar modificaciones a los proyectos de ley a lo largo del proceso legislativo será una precondición propicia para que los partidos de oposición ejerzan una mayor influencia (Strøm, 1991).

Por otra parte, las constituciones en América Latina delinean las características estructurales respecto a la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Una de estas características son las atribuciones legales con las que cuentan los presidentes para impulsar cambios al *statu quo* legislativo o para ejercer bloqueos a los cambios impulsados por otros actores. Por ejemplo, el poder de decreto sería una de las atribuciones utilizadas más frecuentemente en aquellos casos en los que el Jefe del Ejecutivo no cuenta con una mayoría de su partido afín en el Congreso o requiere de la aprobación inmediata de una medida o política complejas, eludiendo así el proceso legislativo normal. Otro caso sería la atribución del veto, un instrumento que permitiría al Presidente bloquear los cambios al *statu quo* promovidos desde el Congreso y que se encuentren alejados de su campo de preferencias. La inexistencia de estas atribuciones o, en el caso de ser contempladas por la Constitución, su peso institucional, puede variar por país. Un mayor peso del poder de decreto permitiría al Presidente contar con mayores capacidades para hacer un uso estratégico de este poder, interviniendo así en los ritmos de la actividad

legislativa y presionando al Poder Legislativo para aprobar su agenda. Del mismo modo, un poder de decreto débil o su ausencia, permitiría que las agrupaciones de oposición ejercieran una influencia menos expuesta a las presiones del Ejecutivo (Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán, 2008).

Este capítulo comienza, desde una perspectiva comparada con las constituciones de otros países de América Latina, con la descripción del peso de las atribuciones institucionales que posee el Ejecutivo mexicano en su relación con el Poder Legislativo. En un contexto de gobierno en minoría donde el bloque de la oposición –conformado por dos partidos fuertes y cohesionados– controla el Poder Legislativo, la existencia de atribuciones legislativas débiles de un Presidente en minoría generaría un contexto institucional que daría mayor peso a estas agrupaciones de oposición. Por el contrario, la existencia de escasos recursos institucionales para presionar al Congreso para la aprobación de sus políticas, elevaría la probabilidad de que el Presidente abra el diseño de sus políticas a la participación activa de los partidos de oposición, como un mecanismo que contribuya a garantizar el apoyo de cuando menos un partido de oposición para lograr la aprobación de sus proyectos de ley en el Congreso[66].

Posteriormente, se exploran las características de la arquitectura institucional del Congreso mexicano, institución que ganaría relevancia en contextos en los que ningún partido controla la mayoría de los espacios legislativos, pero que sobre todo ganaría importancia de cara a la relación con el Ejecutivo, ya que el bloque de partidos de oposición cuenta con la mayoría de los espacios legislativos. El análisis se centra específicamente en la Cámara de Diputados, de la que se exploran sus entidades de gobierno, sus atribuciones para la conformación de la agenda legislativa y la inclusión de los partidos de oposición en estas entidades. Otro aspecto clave que se aborda es el espacio dado por el diseño institucional a los partidos políticos, que, como se expondrá, desempeñan un rol central para fungir como ejes coordinadores de la actividad legislativa del Congreso.

[66] La cantidad de partidos que componen el sistema de partidos a lo largo del periodo de estudio tiene una media de 3,05 partidos. La fórmula utilizada para calcular el número efectivo de partidos es la propuesta por Laakso y Taagepera (1979). Se profundiza sobre los cambios en el sistema de partidos a lo largo del periodo de estudio en el Capítulo 6. Por ahora, sólo interesa destacar su característica de tripartidismo en situación de equilibrio de fuerzas legislativas, y que el partido en el gobierno se encuentra en minoría, ya que los partidos en la oposición suman más del 50 por ciento de los espacios legislativos.

Por otra parte, como esbozan las teorías expuestas en el Capítulo 1, el diseño institucional del Congreso mexicano erige a las comisiones en espacios propicios para la negociación y el intercambio entre los actores políticos. Aunque éstas no se encuentren libres de la influencia de los partidos políticos, las comisiones son los espacios institucionales legalmente constituidos en el Congreso para analizar y modificar los proyectos de ley. Por esta razón, las modificaciones realizadas a los proyectos de ley en las comisiones reflejarían la influencia de los partidos de oposición como una de las consecuencias de la necesidad del Presidente de forjar el apoyo partidista suficiente para lograr la aprobación de sus iniciativas. Y es, precisamente, al análisis de las atribuciones legislativas del Presidente a lo que se dedica la siguiente sección.

3.2 Las facultades legislativas del Presidente en México en el contexto de América Latina

Si se examinan los instrumentos legales del Presidente para impulsar la aprobación de su agenda legislativa, se puede realizar una aproximación respecto al tipo de balance institucional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Un marco propicio para llevar a cabo este análisis son las clasificaciones propuestas por Shugart y Carey (1992)[67] y Mainwaring y Shugart (2002). Ambas clasificaciones hicieron un particular énfasis en las atribuciones de

[67] Shugart y Carey (1992) centran su análisis de la fuerza institucional de los presidentes en dos dimensiones: poderes legislativos y poderes no legislativos. Dentro del primer tipo de poderes incluyen la introducción exclusiva de proyectos en temas concretos, veto, decreto, prerrogativas en el presupuesto y referéndum exclusivo. Por su parte, dentro de los poderes no legislativos señalan la autoridad sobre el gabinete y la posibilidad de que el Presidente pueda disolver el parlamento y llamar a elecciones anticipadas. Más adelante en este capítulo se abordan los demás poderes legislativos; por ahora sólo se señala que el poder legislativo del Presidente sobre el presupuesto es de suma importancia, puesto que los presupuestos aluden directamente al funcionamiento del gobierno, a las prioridades de políticas públicas y a la redistribución de costos y beneficios en la sociedad. Por otra parte, existen diferentes diseños institucionales respecto a la participación del Legislativo en el proceso presupuestal. Por ejemplo, Payne y Zovatto (2003) señalan Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador y Perú desde 1993, como países que cuentan con un Congreso que no está autorizado para aumentar los montos asignados a los rubros presupuestales que presenta el Ejecutivo ni para aumentar el monto de los gastos, por lo que estos países serían casos de participación limitada del Legislativo en el proceso presupuestario. En una ubicación opuesta de mayor participación del Legislativo, estos autores sitúan los casos de Argentina, Bolivia, Honduras, Paraguay y México, ya que el Congreso podría modificarlo sin mayor restricción que la marcada por la estimación de gasto total (Alcántara *et al*., 2005; Payne y Zovatto G., 2003). Evidentemente, esta participación del legislativo se vería aún más potenciada por la condición de gobierno de minoría, como es el caso mexicano, ya que las modificaciones al mismo por parte de la oposición serían una precondición para forjar el apoyo necesario para la aprobación final del presupuesto. Por otra parte, el análisis de la influencia legislativa de la oposición en contextos de elaboración presupuestaria es un tema que queda fuera de esta investigación, ya que éste sería un espacio predeterminado de influencia de la oposición. Los criterios de delimitación del estudio se detallan en el Capítulo 2.

los presidentes para impulsar modificaciones al *statu quo* o protegerlo de cambios no deseados promovidos por otros actores. Para impulsar los cambios destacaron las atribuciones de decretos y si la Constitución reserva áreas en las que sólo los presidentes pueden presentar proyectos de ley. Mientras, para conservar y proteger el *statu quo* de cambios impulsados por otros actores, los autores señalan el veto y el veto parcial. Mainwaring y Shugart (2002) categorizan en cuatro expresiones las diferentes configuraciones de poderes constitucionales de los presidentes latinoamericanos: potencialmente dominante, proactiva, reactiva y potencialmente marginal. Y estos autores ubicaron al Presidente mexicano en esta última categoría[68].

Mainwaring y Shugart (2002) observaron acertadamente que la Constitución mexicana no contempla para el Presidente mexicano las facultades legislativas como el decreto o la iniciativa exclusiva, entendida ésta como una atribución que va más allá de la atribución reservada al Presidente de proponer el presupuesto[69]. Respecto al decreto, ambos autores afirman que son muy pocas las constituciones latinoamericanas que contemplan esta medida sin que haya sido expresamente delegada esta función al Presidente, y aquellas que lo permiten configurarían "presidentes potencialmente muy poderosos" (Mainwaring y Shugart 2002: 53), aunque el Congreso podría rescindirle esta función o enmendar el decreto firmado por el Presidente. Aunque la

[68] Además de México (1917), también son considerados como presidentes potencialmente marginales los de Costa Rica (1949), Honduras (1982), Nicaragua (1987), Paraguay (1992) y Venezuela (1961), ya que no contarían con facultades legislativas o con la capacidad para vetar el presupuesto o algún veto. Por el contrario, los presidentes potencialmente dominantes con facultad de decreto, veto fuerte (es decir se requeriría más de la mitad más uno de los legisladores para sobreponerlo), e introducción exclusiva de proyectos serían los de Chile y Colombia (1968-91). También serían consideraros presidentes potencialmente dominantes con facultad de decreto y con un veto fuerte los de Argentina y Ecuador. Los presidentes proactivos con facultad de decreto, veto débil e introducción exclusiva de proyectos de ley a materias específicas serían los de Brasil (1988) y Colombia (1991), mientras que los presidentes proactivos con decreto y veto débil serían los de Perú (1993) y Perú (1979), y los presidentes considerados reactivos con veto fuerte e introducción exclusiva de proyectos de ley en materias específicas serían Brasil (1946), Chile (antes de 1973) y Uruguay. Por último, los presidentes reactivos sólo con la facultad de veto fuerte serían los de Bolivia, República Dominicana, El Salvador y Panamá (Mainwaring y Shugart, 2002: 59).

[69] Al hablar aquí de poder de decreto se hace referencia a un recurso legislativo del Presidente para crear leyes eludiendo el trámite legislativo y la participación del Legislativo. Esta perspectiva excluye los decretos de carácter reglamentario o administrativo, a través de los cuales casi la totalidad de los poderes ejecutivos regulan con mayor detalle la actuación pública (Shugart y Carey, 1992). Por otra parte, el recurso de iniciativa exclusiva del Ejecutivo implicaría que este instrumento va más allá de áreas tradicionalmente reservadas al Poder Ejecutivo (como, por ejemplo, presupuestos, policía, administración pública). Esta atribución es de particular importancia, ya que si el Presidente estima más preferible el *statu quo* a una alternativa que podría resultar aprobada por el Congreso, entonces el Ejecutivo se abstendría de presentar cualquier proyecto de ley al Congreso, protegiendo así el estado de cosas frente a tentativas de otros grupos para hacer movimientos.

Constitución mexicana contempla la posibilidad de que el Ejecutivo firme decretos, esta facultad se encuentra restringida para situaciones extraordinarias, "como perturbación a la paz pública, invasión o cualquier otro que ponga a la sociedad en situación de grave peligro… (art. 29)". Además, establece que el Congreso "concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación" (art. 29), lo cual limita el uso de este instrumento a situaciones muy excepcionales[70] e impide que sea catalogado como un poder legislativo, como bien observan estos autores. Puede afirmarse, por tanto, que la ausencia del poder de decreto permitiría a las agrupaciones de oposición liberarse de las presiones que podría ejercer el Ejecutivo mexicano tanto a través de la amenaza del uso de este instrumento como, directamente, con su uso efectivo.

Por otra parte, los instrumentos para proteger el *statu quo* son el veto y veto parcial, que impedirían la puesta en marcha de una ley aprobada por una mayoría en el Congreso al obligar su reconsideración. Mainwaring y Shugart (2002) consideraron que la Constitución mexicana no otorga al Presidente la facultad de veto. Sin embargo, el artículo 72 de la Constitución da al Presidente la facultad de hacer observaciones a los proyectos de ley que el Congreso envíe para su promulgación, proyectos que regresarían al Congreso para que fueran nuevamente analizados, lo que otorgaría un veto total al Ejecutivo[71]. Mainwaring y Shugart (2002) sustentaron su lectura de la falta de veto del Presidente mexicano al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. No obstante, cabe precisar que el Presidente Vicente Fox vetó en 2004 los presupuestos aprobados por esta Cámara, abriendo un debate acerca

[70] Sin embargo, en los años posteriores a la proclamación de la Constitución de 1917 y en la etapa de conformación del régimen posrevolucionario (y dadas las condiciones de fragmentación del Congreso y los conflictos armados todavía presentes en el país, véase el Capítulo 4), el uso de estas facultades extraordinarias no era inusual, sino más bien frecuente. Esto fue así hasta que el Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) reformó el artículo 29 de la Constitución restringiendo las condiciones de su uso a una emergencia real y a la declaración de suspensión de garantías (Marván, 2002 y Weldon, 2002).

[71] El veto, además, puede clasificarse en tres tipos: parcial, total y "de bolsillo". El veto parcial le permitiría al Presidente promulgar las partes de la ley en las cuales está de acuerdo y que el proyecto regrese al Congreso para la reconsideración de las partes en las cuales está en desacuerdo. El veto total, por otro lado, implica devolver el proyecto total al Congreso, sin que se puedan promulgar algunas partes concernientes al proyecto. Según Ugalde (2002) el veto total coloca al Presidente y al Congreso en una encrucijada equivalente al "todo o nada", que en situaciones de urgencia o crisis podrían tener un impacto negativo. En segundo lugar, el veto parcial generaría una lógica de suma positiva, ya que se promulgarían elementos introducidos por el Congreso, a la vez que el Presidente podría devolver al Congreso para su reconsideración aquellos elementos más alejados de su preferencia. El veto "de bolsillo" en la práctica significa ignorar un proyecto aprobado por el Congreso, que el Presidente no promulga, ya que no existiría en la Constitución plazo alguno que lo fuerce a promulgarlo o a devolverlo al Congreso para su reconsideración.

de la interpretación de la norma constitucional (Ugalde, 2002)[72]. Además, el Ejecutivo tampoco puede vetar reformas constitucionales aprobadas por el Congreso ni la ley del Congreso que regula su actividad, por lo que el Presidente sí cuenta con el veto, pero básicamente para leyes ordinarias.

Haggard y Shugart (2001) profundizan en los tipos de veto centrándose en las mayorías exigidas en el Congreso para que insista en la promulgación de proyectos previamente vetados por el Presidente. Para ello, estos autores categorizan en tres expresiones tanto el veto total como el veto parcial. Sobre el veto total, proponen la siguiente clasificación que iría desde la modalidad más débil hasta la más fuerte: ausencia de veto (o insistencia en la promulgación de proyectos por la mayoría del Congreso); ausencia de veto en presupuesto, pero se requiere de una mayoría extraordinaria en el Congreso para que insista en la promulgación de proyectos; y veto con una extraordinaria mayoría en el Congreso para la insistencia en todos los proyectos. El poder de veto del Ejecutivo mexicano sería relativamente fuerte[73], ya que exigiría una mayoría importante del Congreso para que ésta insista en la promulgación de proyecto previamente vetado por el Ejecutivo. Eso, en el contexto de un sistema tripartidista, requeriría la cohesión del bloque de la oposición más una parte del partido del Presidente, lo cual implica un escenario muy poco probable.

Asimismo, para poner en perspectiva las facultades legislativas que contempla la Constitución para los presidentes mexicanos es importante comparar sus atribuciones con las de otros Ejecutivos de América Latina. Para ello, en la Tabla 3.1 se muestran los poderes legislativos de los presidentes en dos dimensiones: "1) el poder de decreto constitucional[74], entendido como la

[72] Esta polémica surgió con fuerza en el año 2004, cuando la Cámara de Diputados hizo modificaciones sustanciales al presupuesto de egresos para 2005 enviado por el Ejecutivo, que el Presidente, Vicente Fox (2000-2006), posteriormente vetó. Dado que el veto procede para los casos de proyectos de ley que hayan sido tramitados por el Congreso (lo que incluye a las dos Cámaras), y el presupuesto de egresos sólo lo revisa la Cámara de Diputados, el asunto derivó en una controversia constitucional dirimida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). La SCJN le dio la razón al Presidente: sí es factible que el presidente vete el presupuesto de egresos. Pero esta decisión evidenció una división total en el Tribunal respecto al asunto: cinco magistrados votaron en contra y cinco a favor, inclinando la decisión en el último momento el Presidente del Tribunal, que decidió reconocer el veto presidencial (Rodríguez, 2010)"title": "Hacia un nuevo equilibrio en la relaci\u00f3n de los poderes", "type" : "chapter" }, "uris" : ["http://www.mendeley.com/documents/?uuid=1b21baf7-540b-4269-be3a-6836e869ba41"] }], "mendeley" : { "formattedCitation" : "(Rodr\u00edguez Hern\u00e1ndez, 2010.

[73] El art. 72 de la Constitución establece las dos terceras partes de los votos de ambas Cámaras para que el Congreso insista en la promulgación de un proyecto de ley previamente vetado por el Ejecutivo.

[74] Algunos ejemplos de los decretos constitucionales contemplados por las constituciones latinoamericanas son: decretos de urgencia, decretos de necesidad y urgencia, decretos leyes, medidas provisionales con fuerza de ley, decretos supremos, entre otros (PNUD, 2010).

facultad otorgada por la Constitución directamente a los presidentes para establecer leyes sin necesidad de recurrir al Congreso" y que implica que el Presidente podría legislar en una variedad amplia de temas en circunstancias especiales y que tendrían una validez temporal que cada texto constitucional especifica; y 2) el "decreto delegado, entendido como la facultad otorgada por la Constitución a los presidentes para decretar leyes sin necesidad de recurrir al Congreso, en aquellas instancias y materias en que el Congreso decide delegar el poder de legislar al Ejecutivo" (PNUD, 2004: 69). En este sentido, el decreto delegado al Presidente está limitado a una serie de temas concretos que el Congreso o la Constitución definen y en los que se optaría por delegar al Ejecutivo[75].

La Tabla 3.1 está basada en los informes *La democracia en América* del PNUD (2004) y en *Nuestra Democracia*, también del PNUD (2010). Ambos documentos subrayan que la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo "son quizá la pieza más importante de la relación entre los Poderes del Estado" (PNUD, 2004: 93), y valoran que los poderes legislativos formales de los presidentes de América Latina son considerablemente altos, ya que superan por mucho los poderes del de Estados Unidos (PNUD, 2010), lo cual genera un desequilibrio institucional favorable al Presidente sobre el Congreso[76].

[75] Cabe agregar que la mayor parte de los textos constitucionales contemplan además la posibilidad de que el Ejecutivo emita decretos en situaciones de emergencia como desastres naturales o calamidades, entre otras, algo que muchas veces implica también la suspensión de garantías y libertades. Para tales situaciones, sin embargo, es frecuente que se requiera la aprobación del Poder Legislativo. Aún así, este tipo de decretos está reservado para situaciones de emergencia límite y su uso por parte del Ejecutivo para la puesta en marcha de sus políticas y programa de gobierno sería de cuestionable constitucionalidad (García, 2008; Shugart y Carey, 1998).

[76] Algunas expresiones de este desequilibrio sería que los presidentes en América Latina suelen presentar los proyectos de ley que implican los cambios más pronunciados al *statu quo* legislativo, así como que consiguen que un alto porcentaje de los proyectos de ley que presentan sean aprobados. Un análisis más integral sobre el rol legislativo del Presidente que, además de tomar en cuenta el diseño institucional del Parlamento agrega su interacción con factores partidistas y actitudes ideológicas, es Alcántara y García (2008).

Tabla 3.1.
Tipos de poderes legislativos del Poder Ejecutivo en América Latina

PAÍSES	TIPO DE PODERES	
	Decreto constitucional	Decreto delegado
CON AMBOS PODERES		
Argentina	**1983-1994:** Sí, de facto. Muy amplio, casi en toda materia. **1994-2007:** Sí. Muy amplio, casi en toda materia.	**1983-1994:** No. **1994-2007:** Sí. Restringido para temas de emergencia.
Bolivia	**2007:** Nd. **2009:** Nd.	**2007:** Nd. **2009:** Nd.
Brasil	**1985-1988:** Sí. Muy amplio, casi en toda materia. **1988-2007:** Sí. Muy amplio, casi en toda materia.	**1985-2007:** Restringido.
Chile	**2007:** Sí. Para materia presupuestaria.	**2007:** Sí. Amplio.
Colombia	**1980-1991:** Sí. Muy amplio*. **1991-2007:** Sí. Amplio*.	**1980-1991:** Sí. Muy amplio. **1991-2007:** Amplio.
Perú	**1980-1993:** Sí, de facto. Amplio: en materia económica y financiera. **1993-2007:** Sí. Amplio: en materia económica y financiera.	**1980-2007:** Sí. Muy amplio.
Venezuela	**2007:** Sí*	**1982-2007:** Sí. Amplio. **2007:** Sí. Muy amplio.
CON UNO DE ESTOS PODERES		
Costa Rica	**2007:** Sí**	No.
Ecuador	**1980-1983:** No **1984-2007:** Sí **2008:** Sí	No. No.
El Salvador	**2007:** No	No
México	No+	**2007:** Nr. Restringido en materia comercial+
Panamá	No	**1983-2007:** Sí*** Restringido
República Dominicana	**2007:** Sí. Amplio. En materia presupuestaria	No
Uruguay	**2007:** Nr	Nr
CON NINGÚN PODER		
Guatemala	No	Nr
Nicaragua	No	No
Paraguay	**1980-1992:** Sí** **1992-2007:** No	No No

Fuente: PNUD (2010). Elaboración propia.
Nr: No relevante.
Nd: No disponible.
* En los casos de Venezuela y Colombia, el Presidente puede apropiarse de facultades para dictar decretos-leyes por medio de la declaración de estado de excepción. En El Salvador, el Presidente puede legislar por decreto en las circunstancias establecidas por el art. 29 de la Constitución (guerra, invasión, rebelión, sedición, catástrofe, epidemia, entre otras).
** En Costa Rica y Paraguay (hasta el año 1992) el Presidente está autorizado para dictar decretos de urgencia cuando la asamblea está en receso.
*** Sólo cuando la Asamblea está en receso.
\+ Sólo en los casos como perturbación a la paz pública, invasión o cualquier otro que ponga a la sociedad en s ituación de grave peligro (art. 29); y el decreto delegado alude a medidas arancelarias (art. 131 de la Constitución).

De la Tabla 3.1 podrían distinguirse tres grupos de países en cuanto a los poderes legislativos de los presidentes (PNUD, 2010). El primero de ellos son los países que carecen del poder de decreto constitucional y de decreto delegado, que serían Guatemala y dos países en los que se derogaron dichos poderes presidenciales en la década de 1990: Nicaragua y Paraguay (1992-2007). Estos dos países también son considerados por Mainwaring y Shugart (2002) como países con presidentes potencialmente marginales en términos institucionales, ya que no podrían amenazar al Congreso con efectuar cambios unilaterales al *statu quo*. Por eso en estos países, de conformarse una oposición cohesionada, de amplio tamaño y poco propensa a la colaboración, el Presidente podría enfrentar dificultades para lograr la aprobación de sus proyectos de ley.

Por otra parte, el conjunto de países con presidentes que cuentan con una configuración institucional que les otorga mayores atribuciones legislativas incluye a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Venezuela. Mainwaring y Shugart (2002) consideran también potencialmente dominantes a los presidentes de Chile y Colombia, y al Presidente brasileño como uno con poder de veto débil pero que también concentra amplias atribuciones de iniciativa exclusiva. Es preciso señalar que, aunque estos recursos institucionales del Ejecutivo son instrumentos importantes para presionar al Congreso y buscan poner en marcha sus políticas, los textos constitucionales detallan si estos decretos son de carácter permanente, si pueden ser enmendados por el Congreso, o bien si necesariamente tienen que ser ratificados por el Legislativo para que entren en vigor. Estos escenarios institucionales abren diversas alternativas de reacción al Congreso, que podrían ir desde la inacción, bien rechazar o aprobar el decreto, o bien enmendarlo. De cualquier forma, presidentes con estas atribuciones contarían con mayores recursos institucionales para impulsar su agenda legislativa y reemplazar el *statu quo* en caso de que se enfrenten a partidos de oposición fuertes y cohesionados en el Congreso[77].

[77] Una perspectiva teórica distinta es la que relaciona el uso de decretos por parte del Ejecutivo con la delegación realizada por parte del Legislativo en éste. Desde esta perspectiva, el uso de decretos no implica que el Congreso haya sido marginado, sino más bien que éste delegaría en el Ejecutivo la producción de ciertas políticas. Algunas explicaciones de esta delegación es que ciertas políticas son de una complejidad técnica importante y el Ejecutivo podría hacer frente a ella de mejor manera; o que el Congreso renunciaría a responsabilizarse de ciertos temas y prefiere trasladar esta responsabilidad y costos al Ejecutivo, entre otras (Kiewiet y McCubbins, 1991).

Por último, el tercer conjunto de países está conformado por presidentes que cuentan con poderes de decreto constitucional y delegado: Costa Rica, Ecuador (2008), El Salvador, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Dentro de este grupo sobresale República Dominicana, ya que sus atribuciones de decreto constitucional son amplias en materia presupuestaria. El Presidente costarricense es un caso interesante, puesto que cuenta con la facultad de decreto constitucional para el periodo de receso del Congreso, lo que abriría la posibilidad de un uso estratégico de los tiempos pautado por esa característica institucional, aunque para conservar su vigencia tiene que ser ratificado por el Congreso. Otro caso interesante es el del decreto delegado panameño circunscrito para temas específicos y sólo activo para etapas de receso del Congreso. México no cuenta con el recurso del decreto constitucional y el recurso de decreto delegado está reservado para una temática muy específica (medidas arancelarias), que lo hacen un recurso poco relevante para presionar al Poder Legislativo. Ante la falta de recursos institucionales para buscar la aprobación de sus políticas en un Congreso donde los partidos de oposición son mayoría, el Presidente mexicano buscaría diferentes vías para forjar el apoyo de la oposición. Abrir el diseño de sus políticas a la participación de las agrupaciones de oposición en el Congreso sería una vía para garantizar la aprobación de su agenda.

Por otra parte, también existen otros recursos institucionales con los que el Poder Ejecutivo podría contar para impulsar su agenda legislativa en el Congreso. Uno de ellos es "el tratamiento de urgencia", que impone al Congreso plazos para tramitar proyectos específicos impulsados por el Ejecutivo, y le obliga a pronunciarse ya sea a favor o en contra de dichos proyectos. En este sentido, por ejemplo, el Poder Ejecutivo chileno si bien no ha hecho uso de sus atribuciones de decreto, sí ha hecho un uso intensivo del recurso de tratamientos de urgencia[78]. Este recurso institucional otorga al Poder Ejecutivo chileno un poder de agenda importante que incluso le lleva a controlar parte relevante de la agenda del Poder Legislativo[79]. Aunque no es

[78] Casos contrarios, por ejemplo, serían Argentina y Brasil, donde se hace un uso más intenso de los decretos. Véanse para el caso de Brasil Amorim, Cox y McCubbins (2003) trabajo en el que, a partir de la teoría del "partido cártel", se relaciona un menor uso de estos poderes de decreto unilaterales con una estrategia del Presidente brasileño para conformar coaliciones partidistas estables en el Congreso. Para el caso de Argentina, Mustapic (2002) analiza el uso de estos instrumentos como un mecanismo para acelerar los procesos legislativos, a pesar de que el Presidente cuenta con una mayoría afín suficiente en el Congreso para lograr la aprobación de sus proyectos. Y para el caso de Chile, Siavelis (2003) relaciona la prudencia de los presidentes chilenos con la inutilización de estos instrumentos.

[79] En México, en 2012, se reformó el art. 71 de la Constitución y se estableció que el Ejecutivo podrá enviar hasta dos iniciativas de tratamiento preferente por cada periodo de sesiones. La Cámara de origen tendrá hasta 30 días para votarla y tendrá que pasar inmediatamente a la Cámara revisora, que deberá votarla bajo este plazo. Esta investigación no comprende proyectos de ley preferentes.

motivo de esta investigación explorar en profundidad la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo ni los factores institucionales que la pautan, hay que señalar que existe una amplia variedad de elementos que hay que tomar en cuenta. Un esfuerzo que va en esa dirección es el de García (2009), en el que se propone el Índice de Potencialidad Institucional Legislativa (IPIL), que incorpora una amplia gama de variables institucionales proveniente de las etapas de los procedimientos legislativos.

Lo que se ha puesto de relieve en esta sección es que la Constitución mexicana ha configurado un Presidente, en comparación con otros presidentes de América Latina, con poderes legislativos relativamente débiles. Básicamente, el Poder Ejecutivo cuenta con un poder de veto para proteger el *statu quo* de los cambios impulsados por otros actores. Es así que, una vez inaugurada la etapa de los gobiernos de minoría en el año 1997, el Presidente contaría con instrumentos institucionales débiles para impulsar su agenda legislativa en el Congreso[80]. Este contexto institucional, unido a la condición de un gobierno de minoría, ha incentivado que los presidentes estén abiertos a la negociación y a efectuar concesiones a los partidos de oposición como una estrategia para lograr la aprobación de su agenda legislativa (Cox y Morgenstern, 2001; Morgenstern y Nacif, 2002; Raile *et al*., 2010). Esto constituiría una precondición positiva para que los partidos de oposición tendieran a ejercer una mayor participación legislativa e influyeran activamente –a través de las enmiendas efectuadas– en los proyectos presentados por el Ejecutivo, si bien los poderes legislativos del Presidente son una característica estructural que influye en la relación entre Poderes. En la siguiente sección se explora, precisamente, cuán propicio es el diseño institucional del Congreso para la participación de las agrupaciones de oposición en las entidades de gobierno del mismo, así como la permisividad de los espacios en el Congreso para la realización de enmiendas a las iniciativas legislativas.

[80] En el Capítulo 4 se revisa brevemente la conformación del régimen posrevolucionario, la predominancia del Presidente en el Congreso, basada principalmente en la hegemonía de su partido reflejada en su amplia representación en el Congreso. Del mismo modo, se aborda la progresiva erosión de esta base partidista del Presidente y el ensanchamiento de los espacios ocupados en el Congreso por los partidos de oposición hasta su actual condición de gobierno de minoría.

3.3 La arquitectura institucional del Congreso mexicano

En el Capítulo 1 se esbozó la importancia que otorgan diversos enfoques teóricos a las entidades de autoridad del Congreso[81] para organizar la actividad legislativa. Es por ello que un análisis del diseño institucional de estas entidades permitiría explorar sus atribuciones legales para fijar la agenda legislativa del Congreso mexicano. Este análisis también permitiría perfilar los espacios donde ocurrirían y quedarían plasmadas las transacciones –observadas aquí como las enmiendas efectuadas– entre los actores políticos en el Congreso. Con la consideración de que los partidos de oposición ambicionarían ubicarse en las entidades de gobierno del Congreso, se establecerá en qué medida las características institucionales propician o limitan que los partidos de oposición se ubiquen en estas importantes entidades para influir en los procesos de toma de decisión del Congreso.

Para ello es importante delinear el procedimiento legislativo que siguen las iniciativas legislativas en el Congreso para convertirse en ley[82], ya que al poseer un carácter invariable de legislatura a legislatura este procedimiento legislativo, siguiendo a Alcántara, García y Sánchez (2005: 53), "marca los parámetros dentro de los que se mueven los actores" y, a través del cumplimiento de este conjunto de normas, se otorga legitimidad a las iniciativas aprobadas.

---

[81] El Congreso cuenta con dos Cámaras: una de Senadores y otra de Diputados. La Cámara de Senadores está conformada por 128 senadores y es renovada cada de seis años (dos Legislaturas). Los senadores son electos a través de dos principios: mayoría relativa y representación proporcional. Para la elección por el principio de mayoría relativa cada partido político presenta dos fórmulas para los 32 estados del país, las cuales se integran cada una por dos candidatos. La fórmula que obtiene el mayor número de votos pasa completa. El tercer senador por entidad es otorgado al candidato que alcanzó la segunda mayor cantidad de votos. Por el principio de representación son electos 32 senadores, los cuales son asignados por representación proporcional a cada partido según su obtención de votos en la elección nacional. La Cámara de Diputados está conformada por 500 diputados y es renovada cada de tres años (una Legislatura). Son electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Los diputados electos por la vía de mayoría relativa son 300 y son electos uno por cada distrito. Los diputados electos por representación proporcional son 200 distribuidos en 5 circunscripciones regionales, para las cuales los partidos políticos elaboran 5 listas regionales.

[82] El artículo 71 de la Constitución establece que tienen derecho a iniciativa: el Presidente de la República, los diputados y senadores y las legislaturas de las Congresos locales. Este artículo fue reformado en 2012, reconociendo el derecho de iniciativa a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al 0,13 por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalan las leyes. Sin embargo, como ya se ha mencionado, esta investigación se centra en el análisis del trámite en la Cámara de Diputados de las iniciativas presentadas por el Presidente en esta Cámara.

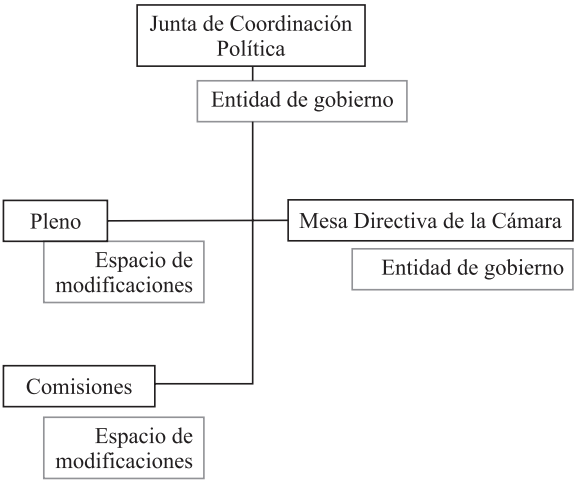
Los siguientes pasos marcan este procedimiento:

1) La presentación de las iniciativas se hace en la Mesa Directiva, que las envía a las comisiones para su análisis y discusión;
2) Una vez en la comisión o comisiones, éstas preparan un dictamen. En este dictamen se recomienda la aprobación o rechazo de la iniciativa; contiene también las modificaciones efectuadas a la iniciativa;
3) El dictamen se presenta en el Pleno de la Cámara. En una primera lectura se da a conocer a los legisladores, y en una segunda lectura se discute y se vota, primero en lo general y luego en lo particular. En el Pleno también pueden producirse modificaciones, puede aprobarse el proyecto, hacer que regrese a las comisiones o puede ser rechazado, y
4) Si se aprueba el dictamen, el proyecto va a la otra Cámara, donde se repite este procedimiento. Si esta Cámara no realiza modificaciones, el proyecto se envía al Ejecutivo para su promulgación. En caso de que se realicen modificaciones, éste regresará a la Cámara de origen para que las revise. Si hay diferencias irreconciliables entre Cámaras, la iniciativa no será ley.

Dentro de este procedimiento sobresalen dos instancias como espacios donde se visibilizan las transacciones entre las distintas fuerzas políticas y la influencia legislativa de la oposición: las comisiones y el Pleno. Por su parte, la Mesa Directiva es una instancia que va desahogando la actividad legislativa con atribuciones legales para influir en el desarrollo de las agendas; en ella también se presentan formalmente las iniciativas para que posteriormente sean distribuidas a las comisiones[83]. Estas tres instancias organizativas –comisiones y Pleno, y la Mesa Directiva– se encuentran integradas en una cadena que las liga directamente a la Junta de Coordinación Política, compuesta por los coordinadores de los grupos parlamentarios y que es el eje coordinador central del Congreso mexicano.

[83] Como se mencionó en la introducción, esta investigación está centrada en el análisis del proceso legislativo de las iniciativas presentadas por el Presidente en la Cámara de Diputados y que fueron aprobadas.

Figura 3.1.
Entidades de gobierno del Congreso y espacios de modificaciones



Fuente: Elaboración propia.

3.3.1 Las entidades de gobierno del Congreso

Del arreglo institucional plasmado en la Constitución y en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) y en diversos acuerdos parlamentarios, sobresale que la entidad que centraliza la coordinación de la actuación legislativa en el Congreso es la Junta de Coordinación Política de cada Cámara. Entre sus atribuciones, hay que destacar las siguientes: proponer la integración de las comisiones, señalando la conformación de sus Mesas Directivas; impulsar la conformación de acuerdos relacionados con las agendas legislativas de los grupos parlamentarios, iniciativas o minutas que requieran su votación en el Pleno; aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara; asignar en los términos de esta ley los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios, entre otros (art. 34 LOCGEUM)[84]. La Junta "es la expresión de la pluralidad de la Cámara"; está

[84] Según el art. 34 de la LOCGEUM las demás atribuciones son: presentar a la Mesa Directa y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política; proponer la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; analizar y, en su caso, aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General, en el que se establezca el estado de las finanzas de la Cámara; elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto, por el cual se normará el servicio de carrera administrativa y financiero a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo; y las demás que le atribuyen esta ley o los ordenamientos relativos.

integrada por los coordinadores de cada Grupo Parlamentario y adopta sus decisiones por mayoría absoluta a través del voto ponderado en función de la cantidad de legisladores integrantes de cada Grupo (art. 35 LOCGEUM)[85]. Este conjunto de atribuciones potencia el peso de los coordinadores de los grupos parlamentarios para pautar la actividad legislativa[86]. Los coordinadores son designados en función de los estatutos de sus partidos políticos (Béjar, 2006 y art. 26 LOCGEUM), resolviendo así uno de los problemas de acción colectiva señalados por Cox y McCubbins (1993) a través del fortalecimiento del rol de los partidos políticos en el Congreso (véase Capítulo 1).

Por otra parte, el artículo 31 de la LOCGEUM establece que la Junta es presidida por el coordinador de aquel Grupo Parlamentario que cuente con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Asimismo, se detalla que en caso de que ningún Grupo cuente con esta mayoría, esta "encomienda se desempeñará sucesivamente por los Coordinadores de los Grupos, en orden decreciente del número de legisladores que los integre[87]", responsabilidad que tendrá una duración anual. Dada la distribución tripartidista en el Congreso mexicano desde el año 1997, este mecanismo –establecido en esta ley de 1999 y consolidado con su reforma en 2006–, ha sido utilizado en cuatro de las cinco legislaturas estudiadas en esta investigación, y abrió la posibilidad para que cada coordinador de los tres principales partidos presidiera durante un año esta importante entidad[88].

El presidente de la Junta de Coordinación Política tiene la atribución de entregar los criterios para la elaboración del orden del día para el desahogo del trabajo legislativo, entre otras atribuciones[89](arts. 36-38 LOCGEUM).

[85] El art. 26 de la LOCGEUM establece que el grupo parlamentario se integra por lo menos por cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido nacional.

[86] Además de las funciones ya señaladas con las que cuentan como integrantes de la Junta, el artículo 27 de la LOCGEUM establece que "el coordinador expresa la voluntad del grupo parlamentario; promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva; y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política, y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos".

[87] Esta redacción data del año 1999 pero posteriormente, en 2006, fue reformada quedando así: "la Presidencia de la Junta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los tres grupos parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados. El orden anual para presidir este órgano será determinado por la Junta de Coordinación Política". Esta redacción sería la expresión de la consolidación del carácter tripartidista del sistema de partidos.

[88] Las legislaturas tienen una duración de tres años, por lo que este periodo de tiempo garantizaría que a partir de la reforma del año 2006 cada partido de los tres principales presida por un año la Junta.

[89] El art. 35 de la LOCGEUM establece las atribuciones del Presidente: convocar y conducir las reuniones de trabajo que celebre la Junta; velar por el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que se adopten; y disponer la elaboración del anteproyecto del presupuesto anual.

El establecimiento final del programa legislativo del periodo de sesiones, el calendario para su desahogo y la integración del orden del día le corresponde a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Esta Conferencia está compuesta por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, que preside a su vez esta Conferencia, y por los integrantes de la Junta de Coordinación Política.

Un mecanismo de rotación similar al de la presidencia de la Junta se instrumentó a partir de la reforma del año 2006 al art. 17 de la LOCGEUM para la designación de la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados[90], de modo que ésta recayera "en orden decreciente, en un integrante de los dos grupos parlamentarios con mayor número de diputados que no la hayan ejercido". Los integrantes de la Mesa permanecen en sus funciones un año: al igual que la Junta, este mecanismo de rotación anual de la Mesa hace que cada coordinador presida por un año la Mesa Directiva. Un punto importante de esta reforma es que estableció que en "ningún caso la presidencia de la Mesa Directiva recaerá en el mismo año legislativo en un diputado que pertenezca al Grupo Parlamentario que presida la Junta de Coordinación Política". Esta reforma impide que un mismo partido presida ambas importantes entidades del Congreso.

Además, esta reforma también modificó la composición de la Mesa Directiva, que previamente la Mesa estaba integrada por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios. A partir de este momento su conformación es de un presidente, "tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario", lo cual incide en la dinámica de la toma de decisiones de la Mesa Directiva, haciéndola más proporcional[91].

Algunas de las atribuciones de la Mesa Directiva son realizar la interpretación de las normas de la LOCGEUM y de los ordenamientos relativos; determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria; y formular y cumplir el orden del día conforme lo establecido

[90] Los integrantes de la Mesa Directiva son votados por las dos terceras partes, mediante una lista que contenga los nombres de los miembros propuestos con sus respectivos cargos.

[91] Previamente, el art. 21 enunciaba: "la Mesa Directiva adoptará sus decisiones por consenso y, en caso de no lograrse el mismo, por la mayoría absoluta de sus integrantes. En caso de empate, el presidente de la Mesa tendrá voto de calidad". Tras la reforma de septiembre del año 2006 se estipula que en caso de no obtenerse el consenso, las decisiones se adoptarán por medio de "la mayoría de sus integrantes mediante el voto ponderado, en el cual el Diputado que esté facultado para ello, representará tantos votos como integrantes tenga su Grupo parlamentario" (art. 21 LOCGEUM).

por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (art. 20 LOCGEUM)[92]. Estas atribuciones le dan al conjunto de los integrantes margen para influir en el desarrollo del trabajo legislativo. Por otra parte, algunas de las atribuciones del presidente de la Mesa Directiva son dirigir las sesiones; velar por el equilibrio entre las libertades de los grupos parlamentarios y la eficacia de las funciones constitucionales de la Cámara; conceder el uso de la palabra; dirigir los debates, discusiones y deliberaciones; y ordenar las votaciones[93].

Cabe resaltar que, previamente, las modificaciones del orden del día eran acordadas por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, según el artículo 13 del Acuerdo Parlamentario del 19 de marzo de 1998, también llamada la Gran Comisión y que es el antecedente de la Junta de Coordinación Política. Posteriormente, en el artículo 20 del citado Acuerdo Parlamentario del 27 de septiembre del año 2006, se estableció que sólo a propuesta de la Mesa Directiva o de la Junta de Coordinación Política se podría modificar el orden del día, previa votación económica del Pleno.

---

92 Las restantes atribuciones de la Mesa Directiva son asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del Pleno de la Cámara; determinar durante las sesiones las formas que puedan adaptarse en los debates, discusiones, deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios; cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunidades y demás escritos, con las normas que regulan su formulación y presentación; designar las comisiones de cortesía que resulten pertinentes para cumplir con el ceremonial; elaborar el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo; expedir la convocatoria aprobada por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política para la designación del consejero presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral.

93 Otra de las funciones del presidente de la Mesa Directiva son presidir las sesiones del Congreso General, las de la Cámara y las de la Comisión Permanente, así como las reuniones de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Cuando la Presidencia de la Comisión Permanente corresponda a la Cámara de Diputados, el presidente de la Mesa Directiva formará parte de la propuesta de Diputados que deberá integrarla. También se cuentan entre sus funciones las de citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno; y aplazar la celebración de las mismas en los términos de la parte final del artículo 68 constitucional; disponer lo necesario para que los diputados se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones; exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello; firmar, junto con uno de los secretarios y con el presidente y uno de los secretarios de la Cámara de Senadores, las leyes y decretos que expida el Congreso General; y suscribir, también con uno de los secretarios, los decretos, acuerdos y resoluciones de la Cámara; comunicar al secretario general de la Cámara las instrucciones, observaciones y propuestas que sobre las tareas a su cargo formule la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; firmar junto con el secretario general los acuerdos de la Mesa Directiva; firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara; tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; acordar con el titular de la Coordinación de Comunicación Social los asuntos que le competen; requerir a los diputados que no asistan, a concurrir a las sesiones de la Cámara y comunicar al Pleno, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan con fundamento en los artículos 63 y 64 constitucionales; ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos que resulten necesarios; y las demás que le atribuyan la Constitución General de la República, esta ley y los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria.

De este arreglo institucional sobresale el rol central desarrollado por los partidos en el Congreso, ya que este diseño sitúa a los coordinadores en entidades con importantes atribuciones para determinar lo que se va analizar, discutir y votar en el Congreso, como la Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva. En este sentido, a los partidos se les da un rol relevante al fungir como ejes que coordinan la actuación de estas dos entidades. El esquema proporcional en la composición de estas entidades consolidaría el carácter tripartidista del sistema de partidos favoreciendo la participación de los principales partidos de oposición. Además, el establecimiento de la mayoría absoluta para la toma de decisiones en estas entidades reforzaría aún más la participación de la oposición en los procesos de toma de decisiones relativas al gobierno de la Cámara.

Por otra parte, el dispositivo de la rotación anual de las presidencias de la Mesa Directiva de la Cámara y de la Junta de Coordinación podría insertar inestabilidad en la relación entre un partido específico de la oposición y el partido en el gobierno, ya que esta dinámica de rotación podría alterar los trabajos y acuerdos alcanzados entre un determinado partido de la oposición y el partido en el gobierno. Por otra parte, al establecerse en 2006 que un mismo partido está imposibilitado para presidir a la vez ambas entidades de la Cámara, abre la posibilidad para que el bloque de la oposición presida a lo largo de todo un periodo legislativo una de estas entidades, lo que fortalece la posición de este bloque en la determinación de la agenda legislativa de la Cámara. Estas características hacen que la aquiescencia de por lo menos una de las fuerzas de oposición sea imprescindible para lograr un funcionamiento fluido del Congreso que permita el desahogo de la agenda legislativa. A la vez, relegar por un tiempo considerable a una de las fuerzas de oposición con mayor tamaño impidiéndole que impulse sus políticas con relativo éxito, podría incentivarla a que obstaculice los procesos de toma de decisiones. Por eso, estos dispositivos institucionales conforman un esquema que propiciaría la participación activa de las principales fuerzas partidistas de oposición en la producción legislativa en la Cámara de Diputados.

3.3.2 Las comisiones y el sistema de comisiones

Las comisiones –y el sistema que componen– son las instancias en el Congreso mexicano donde tendrían lugar la mayor parte de las enmiendas a las iniciativas que fueron aprobadas al Poder Ejecutivo. La centralidad que

poseen viene dada por el marco institucional que regula el procedimiento legislativo formal del Congreso. Todas las iniciativas presentadas en la Cámara deben ser turnadas inmediatamente por el presidente de la Mesa Directiva a una comisión o a múltiples comisiones, según sea el caso, para que en función de su análisis y discusión, sea emitido un dictamen respecto a la iniciativa[94].

Para realizar esta función, las comisiones tienen un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles, que puede ser prorrogado por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados[95]. En estos informes se hace constar si la iniciativa o iniciativas en cuestión son rechazadas por la comisión, si son aprobadas y si son plasmadas las modificaciones llevadas a cabo. Las comisiones no tienen restricción alguna para efectuar enmiendas, ni en la profundidad ni en la cantidad de los cambios[96]. Los dictámenes deben ser aprobados por la mayoría de sus miembros (art. 45 LOCGEUM). No obstante, aquellos legisladores que estén en contra del dictamen pueden elaborar un dictamen de minoría que será presentado como "voto particular" en el Pleno. Las discusiones finales en el Pleno tienen como objeto el dictamen, que posteriormente es votado por el conjunto de los legisladores de la Cámara; y la legislación aplicada es la referida en el informe de comisiones aprobado por el Congreso. Por esta razón, Nacif (2000) sostiene que la esfera de autoridad de la comisiones en México es extensa.

Las comisiones, a su vez, cuentan con una Mesa Directiva interna que está formada por la Junta de Coordinación Política junto con la composición integral de la comisión para lo cual la Junta, según el art. 43 LOCGEUM "tomará en cuenta la proporcionalidad" del Pleno, sin que la ley detalle más respecto a los criterios de conformación. Las sustituciones y cambios de integrantes en comisiones son solicitados por los respectivos coordinadores parlamentarios. Debido a estos elementos, cabría suponer que los coordinadores delegan gran parte del trabajo legislativo a sus agentes en las comisiones. Por otra parte, los integrantes de cada comisión son convocados a sesión por los presidentes de comisión (art. 146 RCD) y están obligados a sesionar cuando menos una vez

[94] Esto es así salvo que las iniciativas sean tramitadas de manera urgente resolución por el Pleno, para lo cual se requieren de las dos terceras partes de los presentes (arts. 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos –RGICGEUM, en adelante–, y arts. 65, 113 Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD, en adelante). Por otra parte, es atribución del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados la designación la comisión o comisiones para su análisis y dictamen (art. 66 RCD).

[95] Arts. 182 y 183 RCD.

[96] Art. 82 RCD.

al mes. Según Langston (2013: 69), los presidentes de las comisiones son los responsables de conseguir la firmas necesarias para enviar la nueva medida a votación en el Pleno de la Cámara.

Asimismo, el sistema de comisiones mexicano se organiza formalmente en comisiones especiales y ordinarias. Las comisiones ordinarias coinciden en diversos grados con las jurisdicciones de las Secretarías (Ministerios) del gobierno federal y tienden a contar con una mayor estabilidad en el tiempo[97]. En teoría, estos factores ayudarían a que estas entidades acumularan experiencia especializada en función de su organización por jurisdicciones.

Dada la amplia cantidad y la diversidad de las comisiones en las que se organiza el Congreso para desarrollar el trabajo legislativo, no todas contarían con una semejante carga de trabajo. Sobre este punto, refiriéndose al entorno latinoamericano, Alemán (2006) afirma que comisiones específicas son clave debido a la cantidad y a la temática de las iniciativas que suelen analizar. Además, algunas comisiones tienen mayores probabilidades de recibir las iniciativas impulsadas por el Ejecutivo, que muchas veces implican cambios sustanciales y que tienen altas probabilidades de resultar aprobadas[98]. En este sentido, los partidos de oposición buscarían colocar estratégicamente a sus agentes más leales en estas comisiones relevantes.

Esto se ha visto reflejado en los cambios en el diseño institucional para la integración de estas comisiones clave. Si bien las comisiones están integradas por hasta treinta miembros, la reforma del art. 46 de la LOCGEUM de septiembre del año 2006 estipula que la integración de las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública "se incrementarán para incorporar a un diputado de cada grupo parlamentario que no haya alcanzado a integrarse en razón de su proporción, y el número que sea necesario para que los demás grupos no pierdan su representación proporcional en ellas". Este cambio institucional revela el alto interés por parte de los partidos para colocar a sus agentes en estas comisiones clave, para defender e impulsar sus intereses y preferencias de cara a los cambios al *statu quo* intentados por el Ejecutivo.

[97] Las comisiones ordinarias suman en la actualidad un total de cincuenta y dos (art. 39 LOCGEUM). Sin embargo, dado que se analizan exclusivamente las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo y que fueron aprobadas por el Congreso, esta investigación está centrada únicamente en las comisiones que analizaron las iniciativas enviadas por el Ejecutivo. Se vuelve sobre este punto en el Capítulo 6.

[98] Los presidentes cuentan con las más altas tasas de efectividad legislativa, es decir, altos porcentajes de las iniciativas que presentan al Congreso resultan aprobadas (Alcántara y García, 2008).

Si bien hay un consenso sobre el rol otorgado formalmente a las comisiones en México en los procesos legislativos, éstas interactúan en un sistema que va más allá de su esfera de autoridad y que afecta a su funcionamiento (Béjar, 2006; Mora-Donato, 2009; Nacif, 2002). Uno de los factores que ejercen una influencia importante para determinar el tipo de funcionamiento de las comisiones es la prohibición constitucional de la reelección consecutiva a los puestos de elección, como es el de legislador. Esta disposición impide que los legisladores puedan optar por una carrera legislativa continua en comisiones específicas, ya que en cada periodo legislativo se renueva la totalidad de la Cámara de Diputados con nuevos legisladores[99].

Además, la prohibición de la reelección en México obliga a que los legisladores busquen proseguir su carrera política fuera del Congreso, lo que ha generado que el futuro de sus carreras dependa, principalmente, del partido, por lo que ha aumentado la disciplina hacia su liderazgo partidista en el Congreso. Por La prohibición de la reelección de los legisladores también ha propiciado que tomen un rol cada vez más destacado los gobernadores de los estados del país y las asociaciones sindicales, empresariales y otros grupos de interés, que cuentan con poderosos recursos para impulsar o bloquear las carreras políticas de los legisladores (Aparicio y Langston, 2009; Langston, 2010)[100]. Esta dispersión de influencia hacia otros núcleos podría generar pérdidas potenciales en la relación principal –partido– y agente –legislador–, ya que no necesariamente los intereses del partido coincidirían con los de estos núcleos de influencia[101]. Aun así, además del diseño institucional del Congreso, que enfatiza en el rol de los partidos para coordinar los procesos legislativos y la prohibición de la reelección, otros factores adicionales como la prohibición de las candidaturas independientes[102] y los difíciles requisitos legales para conformar nuevos partidos políticos son elementos adicionales que tienden

[99] Artículos 59 y 116 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Sin embargo, estos artículos fueron reformados en el año 2014 permitiendo que por primera vez desde el año 1933 los diputados puedan reelegirse hasta por dos periodos consecutivos. Sobre las razones de la prohibición de la reelección ver Capítulo 4.

[100] Estos núcleos cuentan con una influencia importante para definir las listas de los candidatos a elección y otorgar apoyos de variada índole (Langston, 2010; Nacif, 2002; Rivera, 2004).

[101] Las pérdidas en la relación partido-legislador serían más pronunciadas en los partidos de oposición que en los de gobierno. Así, el costo de la indisciplina en el partido en el gobierno, sobretodo en condición de minoría como los aquí analizados, sería más alto, por ejemplo, al perder una votación importante de una ley impulsada por el Ejecutivo, del mismo modo que serían más amplios los recursos para favorecer la disciplina. Por el contrario, en la oposición el costo de la indisciplina sería más bajo y los recursos del partido de oposición para favorecer la disciplina menos amplios. Agradezco este apunte a un entrevistado con motivo de esta investigación.

[102] Esta prohibición se levantó el año del 2012 y se hizo efectiva en el 2014 con las subsecuentes adecuaciones de las correspondientes leyes secundarias.

a concentrar los lazos de dependencia de los legisladores con los ámbitos partidistas[103].

De este modo, los liderazgos de los partidos en el Congreso mexicano desarrollan un rol crucial como ejes coordinadores entre las comisiones –su trabajo de análisis y elaboración de dictámenes–, y el Pleno –las discusiones y votaciones para lograr la aprobación final de los proyectos de ley–. En este sentido, los coordinadores de los grupos parlamentarios en México llevan a cabo la tarea de asegurarse que los informes producidos por las comisiones resulten ubicados dentro de los acuerdos partidistas sostenidos entre sus liderazgos. A su vez, las comisiones estimarían elaborar informes situados en un punto dentro del marco de preferencias del conjunto de la Cámara (Cox y McCubbins, 1993; Krehbiel, 1991; Saalfeld, 1995).

El diseño institucional del Congreso otorgaría un rol relevante a las comisiones en el proceso legislativo, ya que no contempla limitaciones para efectuar modificaciones. Su funcionamiento se ve potenciado por la condición de gobierno de minoría, que coloca al Presidente en la necesidad de negociar y hacer concesiones a las fuerzas de oposición representadas, puesto que su apoyo es imprescindible para que el Ejecutivo logre la aprobación de su agenda legislativa. Es así que las comisiones son la arena donde se ven reflejadas la mayor parte de las transacciones legislativas ocurridas en el Congreso.

Recapitulación

Las expectativas de influencia en la actividad legislativa por parte de las agrupaciones de oposición se ven potenciadas por múltiples factores institucionales explorados en este capítulo. Junto a la condición de gobierno de minoría, la comparación de los poderes legislativos delineados por la constitución del Presidente mexicano con los de otros presidentes de América Latina ubica al Ejecutivo mexicano como un Presidente con poderes legislativos débiles. Estos elementos que configuran al Ejecutivo en México para el periodo de tiempo analizado, elevarían las probabilidades para que el Presidente abra el diseño de sus políticas a la participación de los fuerzas de

[103] Por otro lado, una perspectiva analítica alternativa es que bajo el análisis de proyectos de ley con características específicas, los márgenes para negociaciones posteriores a los acuerdos partidistas se amplíen como para que desde las comisiones se ejerza un rol más activo reflejado en las enmiendas emitidas. Se volverá sobre este tema en el Capítulo 6.

oposición como un mecanismo para conseguir y garantizar el apoyo de por los menos una de estas fuerzas a sus políticas en el Congreso.

La arquitectura institucional de la Cámara de Diputados propicia la participación de las agrupaciones de oposición en los procesos de toma de decisiones y en la producción legislativa. El diseño institucional ubica a los coordinadores de los grupos parlamentarios en las entidades de gobierno de la Cámara, las cuales cuentan con importantes facultades institucionales para determinar la agenda legislativa. Asimismo, la composición proporcional de estas entidades y el hecho de que sus decisiones sean adoptadas por mayoría absoluta son características que harían que las dos agrupaciones de oposición participaran activamente en las decisiones de gobierno de la Cámara. Además, la rotación anual de la presidencia tanto de la Junta como de la Mesa Directiva y el establecimiento de que ninguna agrupación partidista podrá ocupar ambas entidades, abre la posibilidad para que un componente del bloque de la oposición controle una de estas entidades a lo largo de cada legislatura. Esto generaría las condiciones institucionales para que la colaboración de un partido de la oposición resultara imprescindible para lograr un desahogo fluido del trabajo legislativo. El hecho de que las comisiones sean el espacio institucional de los parlamentos adonde se delega el trabajo legislativo se ve potenciado como consecuencia de la influencia de los partidos de oposición y las concesiones del Ejecutivo para forjar los apoyos necesarios que logren la aprobación de sus proyectos de ley.

4. EL CASO DE MÉXICO: DEL PARTIDO HEGEMÓNICO A LA RELEVANCIA DE LA OPOSICIÓN

4. EL CASO DE MÉXICO: DEL PARTIDO HEGEMÓNICO A LA RELEVANCIA DE LA OPOSICIÓN

4.1 Introducción

El propósito de este capítulo es explorar la evolución de la relación del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo y las agrupaciones de oposición en México. Aunque el centro de esta investigación abarca el periodo de 1997 a 2012, es importante subrayar que la relación actual entre ambos poderes es reflejo no sólo de la condición de minoría de gobierno, sino también de la relevancia que progresivamente han adquirido el conjunto de los partidos y el Congreso mexicano en la toma de decisiones. De hecho, el régimen de partido hegemónico toleró a los partidos de oposición –siempre y cuando fuesen leales al régimen– e incluso se estimuló tanto su participación en la competencia electoral como su presencia en las instituciones de representación del Estado como una estrategia para dar una "fachada" artificial de pluralismo al régimen[104]: pero esos partidos tenían una nula probabilidad de disputar realmente el poder al partido oficialista, el PRI, o de fungir como un contrapeso efectivo al Ejecutivo. Sin embargo, la erosión de la base partidista del Presidente a nivel legislativo y la disminución de triunfos electorales a nivel local, a su vez, se reflejarían en la transformación del sistema de partidos hegemónico hacia uno competitivo de composición equilibrada de tres fuerzas partidistas. Y es en la integración plural del Congreso y en la mayor incidencia de los partidos de oposición en la toma de decisiones donde más nítidamente se aprecian los efectos de la paulatina transformación del sistema de partidos.

La siguiente sección de este capítulo comienza con la descripción de la etapa formativa del régimen de partido hegemónico. Esta fase se inicia con un breve periodo llamado *diarquía,* caracterizado por una articulación laxa de intereses que tenían muchas veces resonancia en el Congreso, foro donde se dirimían los intereses dispersos de las facciones regionales y caciquiles del

[104] Una de las características peculiares del régimen de partido hegemónico mexicano era compatibilizar dos aspectos difícilmente compatibles: elecciones no competitivas y un multipartidismo formal. Típicamente, los regímenes no democráticos de elecciones no competitivas inducen en los hechos a que otros contendientes no se postulen, pues se sabe de antemano el ganador de las elecciones, y ello inhibe –al menos en el corto plazo– a que otros posibles contendientes se presenten a las elecciones. Sin embargo, en el caso del régimen de partido hegemónico mexicano se fomentaba la participación de múltiples contendientes, a pesar de que estaba asegurado el triunfo electoral del candidato del partido oficial (Crespo, 1995).

país. La otra característica de la *diarquía* es la existencia de dos liderazgos en competencia: uno formal –el Presidente– y otro informal –el caudillo en turno o jefe máximo–, lo que generaba tensiones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso (Molinar, 1991). El *maximato,* posteriormente, sería el lapso final de esta etapa y el punto a partir del cual comenzaría a consolidarse la predominancia del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado y niveles de gobierno. Este *maximato* está basado en un rol central del partido que tenía como jefe *indisputado* al Presidente.

Posteriormente, en la tercera parte del capítulo se ofrece un breve esbozo de la transición mexicana y la progresiva relevancia que irían adquiriendo los partidos de oposición. Se muestran los factores que fueron desgastando al régimen, como las crisis de legitimidad (muy evidente en las elecciones del año 1976, cuando el Presidente López Portillo gana con cerca del 100 por cien de los votos siendo el único candidato); crisis económicas, movilizaciones sociales y virajes ideológicos del PRI en el gobierno, que ligarían los finales de mandato de tres presidentes consecutivos (de 1970 a 1988); así como las respuestas políticas del régimen a estas crisis, básicamente centradas en reformas electorales que abrirían los canales de la representación aprovechados por los partidos de oposición al ocupar poco a poco más espacios tanto a nivel local, como nacional (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2007). Asimismo, se muestran los ajustes realizados por los partidos de oposición en su relación con el régimen que van desde buscar influir en los cambios en el diseño electoral para potenciar su incorporación en el ámbito institucional; abrir sus filas a segmentos sociales inconformes con la política gubernamental; radicalizar sus acciones para defender la validez de sus votos y triunfos electorales; así como construir partidos más competitivos y establecer alianzas multipartidistas para confrontar al régimen y, al adquirir un peso legislativo mayor, participar activamente en la producción legislativa con el objetivo de cumplir parte de su programa.

Finalmente, la última sección da cuenta de la distribución partidista entre 1997-2000, periodo del primer gobierno de minoría, y de las elecciones del 2000, el año de la alternancia en el Poder Ejecutivo, como el inicio de una nueva etapa que estará caracterizada por la relevancia de las agrupaciones de oposición y la centralidad del Poder Legislativo.

4.2 El régimen de partido hegemónico y la centralidad del Poder Ejecutivo

Las características del sistema de partidos y la relación entre poderes, hicieron del régimen mexicano posrevolucionario un caso atractivo de estudio (Mainwaring y Shugart, 2002). Como en los demás países de América Latina, la Constitución mexicana vigente desde el año 1917 delinea una forma de gobierno presidencial. La Carta Magna contempla la elección directa del responsable del Ejecutivo, poder que se deposita en un solo individuo (arts. 80 y 81) que ocupa su cargo durante seis años sin posibilidad de reelección. Asimismo, la Constitución establece la división de poderes entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial (art. 44). No obstante, a pesar de las complejidades de coordinación atribuidas a la forma de gobierno presidencial mencionadas en el Capítulo 1, González Casanova (1965: 45), un perspicaz conocedor del régimen de partido hegemónico mexicano, escribió en la segunda mitad del siglo pasado, en la plenitud de este régimen, la siguiente descripción sobre su funcionamiento práctico:

> "hay un partido preponderante, dependiente y auxiliar del propio gobierno, que el movimiento obrero se encuentra en condiciones semejantes de dependencia, que el Congreso es controlado por el Presidente, que los estados son controlados por la federación, que los municipios son controlados por los Estados y la Federación, y, en resumen, que no se da el modelo de los "tres poderes...sino una concentración del poder: a) en el gobierno; b) en el gobierno del centro; c) en el ejecutivo, y d) en el Presidente".

La centralidad del Poder Ejecutivo en el funcionamiento del régimen trajo prácticas que se ven reflejadas de múltiples maneras. Según el conteo proporcionado por el constitucionalista Jorge Carpizo (2011), desde la promulgación de la Constitución mexicana en el año 1917 y hasta el año 2000, ésta fue reformada en 411 ocasiones[105]. Asimismo, en lo que se refiere a los datos de actividad legislativa para ese mismo periodo, la participación del Poder Ejecutivo fue dominante, ya que inició prácticamente toda la legislación, que, como afirma Weldon (2002a: 175), fue a menudo diligentemente aprobada por el Congreso. Por otra parte, la subordinación de los gobernadores de los

[105] Al presentar estos datos el profesor Carpizo (2011:570-575) precisa que muchas veces estas modificaciones también implican cambios gramaticales, aclaraciones, que aluden más a aspectos de forma. Sin embargo, el dato es indicativo de la realidad del funcionamiento del régimen mexicano.

estados de la república al Presidente se debió, básicamente, a que "podían ser depuestos con relativa facilidad mediante distintos recursos jurídico-políticos que comprendían desde la renuncia voluntaria (que se practicaba a través de la solicitud de licencia) hasta la desaparición de poderes (González, 1965: 37)"[106]. Para que esta eficacia del Poder Ejecutivo fuera efectiva era necesario que se apoyara en un partido político sólido, disciplinado y con una presencia hegemónica a lo largo del país.

Sartori (1980) describió el partido hegemónico como una subcategoría perteneciente al tipo de sistema de partidos no competitivos. Sus características distintivas son: 1) exhibir una periferia de pequeños partidos secundarios estimulados por el mismo partido hegemónico para simular una competencia y crear una fachada ficticia de pluripartidismo; 2) aun así el partido hegemónico no permite una competencia real en pie de igualdad por el poder, pero tolera cierta oposición, y 3) tampoco contempla la alternancia en el gobierno, por lo que no está expuesto a una rendición de cuentas real. Para Sartori (1980), entonces, el régimen mexicano posrevolucionario encajaría en el subtipo de partido hegemónico-pragmático, ya que desarrollaría las capacidades de inclusividad y agregador de intereses con un objetivo claro: ganar de todas formas las elecciones. De esta forma, en la medida que este partido lograba su solidez y alcanzaba su hegemonía, procesos que fueron complejos, se veía incrementada la preponderancia del Poder Ejecutivo en el funcionamiento del régimen. Son las trayectorias de consolidación del partido y la centralidad del Presidente en detrimento del Congreso y las agrupaciones de oposición lo que se explora en la siguiente sección.

4.2.1 La conformación del régimen de partido hegemónico

Duverger (1981: 419) señala que "el grado de separación de poderes depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas en la Constitución". En este sentido, Weldon (2002a: 117) menciona cuatro condiciones necesarias para que entre en juego la preponderancia del Ejecutivo mexicano: "(1) un sistema presidencialista basado en la Constitución; (2) un gobierno unificado, en el cual el partido gobernante controla la presidencia

[106] La desaparición de poderes implica, consecuentemente, la desaparición de los Poderes Legislativo y Judicial en los ámbitos estaduales. Según el artículo 76 de la fracción V de la Constitución mexicana, corresponde al Senado declarar la desaparición de los poderes de un estado del país. El Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) fue el mandatario que más gobernadores de los estados depuso a través de este procedimiento, con un total de 12 gobernadores.

y ambas cámaras del Congreso; (3) la disciplina en el interior del partido gobernante; y (4) un Presidente que es el líder reconocido del partido gobernante". Valdría la pena agregar una condición adicional, tal vez implícita en la propuesta Weldon (2002a), que es la facultad no escrita de ejercer (5) un control férreo por parte del jefe del Ejecutivo en el proceso de sucesión presidencial[107]. El resultado de estas condiciones fue un rol central del partido político en el régimen, el Partido de la Revolución Institucionalizada (PRI), que a su vez era dirigido por el Presidente. Como observaría un entrevistado para esta investigación que tuvo altas responsabilidades en la dirigencia priista y en la administración pública, "en la historia del PRI, el Presidente de la República, el presidente del partido y los líderes parlamentarios trabajaban al unísono"[108].

Estas condiciones, sin embargo, no estuvieron presentes en todo momento en el régimen posrevolucionario mexicano. Molinar (1991: 17) identifica "dos sistemas políticos perfectamente diferenciables" y ubica en el tiempo al primer sistema desde el año 1917 o fin de la Revolución Mexicana hasta la primera mitad de la década de 1930, que denomina *diarquía*.

El sistema de *diarquía* alude a que la dirigencia estaba caracterizada por dos elementos. Por un lado, el Presidente de la República (lado formal de la diarquía) y, por otro lado, el caudillo en turno (lado informal) del partido político, lo que en no pocas ocasiones llevó a una tensión directa[109]. Esta diarquía también se veía reflejada en las fuerzas que guiaban la actividad parlamentaria, en las que, en palabras de Meyer (2002: 195), "no se vivió tanto el problema de una mayoría dividida, sino el de un Congreso en el cual quien manda no es el Presidente, sino su 'futuro' sucesor". Además, la *diarquía* convivía con una red tupida de liderazgos regionales y caciquiles esparcida a lo largo del país. Este panorama, es decir, el elemento bicéfalo más la dispersión territorial del poder, se reflejaba a su vez en la composición del Parlamento y en el equilibro entre Poderes, que reafirmaba la autonomía del Parlamento frente al Ejecutivo, ya que "era uno de los espacios privilegiados de lucha política entre las partes de la *diarquía* y la compleja red de poderes locales". De esta forma, el Congreso era el lugar donde se dirimían gran parte de los intereses políticos locales y caciquiles (Molinar, 1991: 20).

[107] Práctica conocida coloquialmente como el *dedazo*.

[108] Entrevista realizada el 20 de febrero del 2013 en México, D.F.

[109] Las tensiones entre las dos partes de la *diarquía* eran a menudo motivadas por decisiones políticas trascendentales, especialmente las sucesiones presidenciales (Molinar, 1991).

La división de poderes diseñada por la Constitución de 1917 y el esquema *diárquico* llevó a que al Presidente Venustiano Carranza (1917-1920)[110] presentara sólo el 27,13 por ciento –156 de 576– del total de las iniciativas presentadas. De éstas, sólo fueron aprobadas el 35 por ciento –es decir 55–, de las cuales tan sólo 17 no recibieron ningún tipo de enmiendas (Weldon, 2002b). Lo que muestran estos datos provenientes de las dos primeras legislaturas (XXVII y XXVIII) posteriores a la promulgación de la Constitución del año 1917 es "que el Congreso sí tuvo un peso determinante y el Ejecutivo no contó con la libertad de acción que iba a tener" en etapas posteriores (Marván 2002). Asimismo, las subsiguientes legislaturas XXIX y XXX, recibieron del Presidente Álvaro Obregón (1920-1924) importantes propuestas, que el Congreso rechazó (Valenzuela, 2002)[111].

Del mismo modo, la actuación del Legislativo durante la presidencia de Álvaro Obregón fue influyente. Por ejemplo, la iniciativa de Educación fue aprobada parcialmente y la estructura diseñada por el Poder Ejecutivo para la Secretaría de Educación fue desechada por el Congreso; también recibieron considerables modificaciones la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de petróleo y carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos; y la iniciativa de Ley Agraria, que aludía directamente a una sensible demanda del movimiento revolucionario, que si bien fue aprobada, a su vez recibió modificaciones sustanciales[112].

Por otra parte, en su último informe de gobierno y como respuesta a una sucesión de hechos que pondrían en riesgo nuevamente la estabilidad político-social del país[113], el Presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928) en el año

[110] Ver Anexo 1 para lista de presidentes mexicanos y legislaturas.

[111] Las iniciativas rechazadas son: Responsabilidades del Presidente y Secretarios de Estado; Reorganización del Poder Judicial, y el Proyecto de Ley en materia de Bancos. El Congreso también rechazó el proyecto de ley para el establecimiento de la Secretaría del Trabajo y de Seguro de Obrero, que tenía un alto simbolismo para el movimiento revolucionario (Valenzuela, 2002).

[112] Sobre el trámite legislativo del proyecto de la ley agraria, Valenzuela (2002: 175) afirma "en el proyecto del Ejecutivo se pretendía que la Ley...fuera de aplicación federal; pero salió derrotado...la iniciativa tuvo muchas modificaciones, se acordó que su aplicación se diera exclusivamente en el Distrito Federal y Territorios".

[113] Este panorama estuvo caracterizado por varios elementos: el conflicto abierto entre el Estado mexicano y la Iglesia católica, el surgimiento de numerosos grupos de campesinos armados que reclamaban tierras y, principalmente, el magnicidio ocurrido el 17 de julio de 1928 del candidato electo para un nuevo mandato no consecutivo a la Presidencia de la República, el general Álvaro Obregón. La posibilidad con la que contó el general Obregón para presentarse nuevamente como candidato a la Presidencia fue producto de una enmienda constitucional realizada por la fracción *obregonista* representada en el Congreso federal (Bloque Nacional Obregonista), medida a la cual se oponía el en ese entonces Presidente Plutarco Elías Calles. Todo lo anterior amenazaría directamente con fracturar la débil unidad de los grupos posrevolucionarios (Garrido, 1982).

1927 anunció al Congreso un "proyecto para canalizar la vida pública del país de manera "institucional" y "orientar definitivamente la política... de la condición histórica de país de un hombre a la de nación de instituciones y leyes"[114]. Este proyecto comenzaría a cristalizar con la fundación en el año 1929 de la organización partidista que se convertiría en el espacio político de convivencia entre las diversas facciones posrevolucionarias, liderazgos regionales y caciques locales, denominado en ese entonces Partido Nacional Revolucionario (PNR; posteriormente cambió su nombre a Partido de la Revolución Mexicana –PRM–, y actualmente se denomina Partido Revolucionario Institucional –PRI–)[115]. De esta forma, el partido se convirtió en el espacio de deliberación y de institucionalización[116] de las vías para acceder al poder. Este proyecto impulsado por el Presidente Plutarco Elías Calles llevó al partido a ocupar el Poder Ejecutivo desde su fundación hasta el año 2000, fecha en que un candidato distinto al PRI ocuparía la presidencia por primera vez en 70 años.

La fundación del partido también marcaría el inicio de una nueva etapa del régimen mexicano denominada el *maximato,* que va de los años 1928-1929 al 1934-1935. Dicho término hace referencia a que Plutarco Elías Calles, aunque no ocupara el Ejecutivo, era reconocido como el jefe máximo de la revolución mexicana, portador del liderazgo moral y político[117]. Al acabar su mandato presidencial, Elías Calles y sus seguidores se dedicaron a la organización, que en sus inicios era más una "confederación integrada por partidos regionales" que un partido nacional para dar "forma y mantener un consenso real entre las facciones de la coalición" (Meyer, 2000: 833). Pero aún después de la

[114] Informe Presidencial del 1º de Septiembre de 1928. Tomado de Garrido (1982).

[115] El PNR era el espacio donde inicialmente se dirimieron los intereses regionales, caciquiles y de las facciones militares. Posteriormente, con la refundación del PNR y su cambio de siglas a PRM (1936), se ampliaron las bases sociales del partido político, que fueron agrupadas en cuatro sectores: campesino, obrero, militar y popular. En este periodo se llevaron a cabo algunas de las reformas abanderadas por la revolución mexicana, tales como la expropiación petrolera, la reforma agraria que comprendió el reparto de tierras entre los campesinos, y la promoción y ampliación de los derechos laborales. En 1946 se genera el siguiente periodo de cambio partidista: el PRM muda sus siglas a las de PRI y se produce un viraje en el discurso de confrontación social hacia un objetivo centrado en la modernización a través de la industrialización vía la sustitución de importaciones, transformándose las relaciones con el empresariado y las nuevas clases medias emergentes (Labastida, 2001).

[116] En palabras del politólogo estadounidense Samuel P. Huntingtong (1972: 23) "institucionalización es el proceso mediante el cual las organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad".

[117] Este periodo incluye los periodos presidenciales de Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) y Abelardo Rodríguez (1932-1934). Aunque el periodo presidencial es de seis años desde 1928, el hecho de que estos periodos de gobierno hayan acabado con antelación dan cuenta de que no estuvieron exentos de conflictos políticos, aunque ya no eran dirimidos principalmente por la vía violenta.

fundación del partido, las tensiones siguieron presentes. Se expresaban tanto en el Congreso federal, como a nivel local y en un delicado proceso de sucesión presidencial[118]. Por ejemplo, el gobierno de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) enfrentó una legislatura dividida entre quienes aceptaban el liderazgo *callista* y los opositores a este liderazgo, lo que dificultó su mandato hasta el punto de forzar su renuncia.

Las consecuencias de esta dispersión hicieron evidentes la importancia de actuar de manera cohesionada, fortalecer la unidad del partido y que ésta se reflejara a nivel legislativo. Así se dio el primer paso hacia la construcción de la disciplina partidista en el Poder Legislativo con modificaciones a los estatutos del PNR, en los que se señaló la subordinación de sus legisladores a lo decidido en el seno del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del partido (Béjar, 2006). Sin embargo, el mecanismo que contribuiría decididamente a asegurar dicha unidad fue acordado en la Convención de 1932 del PNR en Aguascalientes, en la que se prohibió la reelección de presidentes municipales, gobernadores, legisladores tanto locales como federales, así como del Presidente de la República. En marzo de 1933, el Congreso federal anunció la aprobación definitiva de estas nuevas reformas, que continuaron vigentes hasta la reforma constitucional del año 2014[119].

Algunos de los argumentos utilizados en la época para apoyar esta medida fueron los siguientes: 1) la reforma política abriría las puertas a nuevos líderes y oxigenaría la circulación de las élites políticas; 2) el nuevo régimen tenía que apegarse al antiguo reclamo revolucionario del "sufragio efectivo, no reelección"; y contribuiría a 3) fortalecer la centralización de la toma de decisiones en el partido, para alinear las maquinarias electorales y partidistas regionales hacia los objetivos del mismo. Por otra parte, algunos de los efectos previstos en la época de la puesta en marcha de este mecanismo

[118] En la Convención Constituyente del PNR en Querétaro se nombra al candidato que sería sucesor del Presidente interino Emilio Portes Gil (1928-1930), el general Pascual Ortiz Rubio, un político que durante los cinco años previos a su designación había sido embajador de México en Brasil, lo que implicaba que carecía de una base política de apoyo propio. Para sus detractores *anticallistas*, esta condición lo subordinaría políticamente a Plutarco Elías Calles, quien durante la presidencia de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) ocupó la Secretaría de Guerra y Marina. Esta sucesión presidencial generó lo que se conoció como la revuelta armada *escobarista*, que estalló el mismo día de la Convención del PNR, contra la "amenaza *callista* de perpetuarse en el poder...a través de personajes interpuestos", que fue prontamente controlada (Garrido, 1982).

[119] Esta reforma elimina la prohibición para que los senadores puedan reelegirse hasta por dos periodos consecutivos; los diputados pueden reelegirse hasta por cuatro periodos consecutivos, mientras que los alcaldes podrán reelegirse por un periodo, teniendo que legislar al respecto los congresos locales. Los gobernadores y el Presidente de la República no podrán reelegirse.

fueron: 1) el Presidente podría ganar en influencia, ya que los legisladores ejercerían menos tiempo esa actividad, lo que les llevaría a acumular menos experiencia, pero los alinearía al líder del partido [que en ese entonces no era el Presidente, estaba previsto que fuera en el partido donde se adoptaran los acuerdos entre las facciones y grupos]; 2) al centralizar el poder del Congreso federal en el partido político, éste terminaría por controlar al Ejecutivo y se institucionalizaría la relación entre ambos polos de la *diarquía* (Presidente-líder del partido) [Molinar, 1991]; y 3) se elevaría la eficiencia del ejercicio de autoridad, ya que esta se centralizaría (Weldon, 2003).

Otro paso en la dirección para consolidar la centralización del partido como arena decisoria fue dado a nivel organizativo. En la Convención Nacional Ordinaria del PNR del año 1933, se modificaron los estatutos del partido para disolver las organizaciones partidistas regionales que previamente confluyeron en la fundación del PNR. Ello terminaría por debilitar cualquier amenaza proveniente de algún gobernador o cacique local, y centralizó la dirección en el núcleo del partido, principalmente, en su líder moral, Plutarco Elías Calles (Béjar, 2006).

Posteriormente, al ocupar la presidencia el general Lázaro Cárdenas (1934-1940) se fortaleció el liderazgo del Presidente y el rol del partido como eje articulador de apoyo hacia el gobierno y el Estado mexicano. Para ello, se produjeron las siguientes acciones: 1) Plutarco Elías Calles, líder moral y jefe máximo de la revolución, fue expulsado del país por el Presidente Lázaro Cárdenas, lo que le dio el control del partido; 2) el mecanismo de sucesión presidencial ganó en refinamiento y estabilidad, ya que el Presidente en turno desarrolló un papel clave en este proceso, aunque no estuvo libre de controles partidistas internos; 3) se incorporaron de lleno a la vida del partido los sectores campesino (Confederación Nacional Campesina –CNC–), de trabajadores (Central de Trabajadores de México –CTM–), y las clases medias o populares (Confederación Nacional de Organizaciones Populares –CNOP–); y 4) se excluyó al sector militar de la vida partidista, lo cual desplazó a esta institución de la primera línea y de la injerencia directa en las decisiones de índole político-partidista (Jiménez, 2006)[120].

[120] Esta medida no implica que las Fuerzas Armadas mexicanas hayan sido apartadas completamente del escenario político nacional, pero sí desactivó a la institución como un actor participante de primer orden. Asimismo, en la medida que ganaban en profesionalización y tomaban distancia de las actividades político-partidistas, las Fuerzas Armadas mexicanas consolidaban su autonomía en la organización de su funcionamiento interno. Por otra parte, esta institución pasaría a desempeñar un rol cada vez más relevante en el combate al narcotráfico y en procurar la seguridad interna del país (Ai Camp, 1992).

Al modificar la correlación de fuerzas en la vida interna del partido y al expulsar a Plutarco Elías Calles, el general Lázaro Cárdenas pasó, además de ocupar la presidencia, a ejercer el liderazgo del partido, que sería heredado a los subsiguientes presidentes del país. El partido, por otra parte, con la disolución de las organizaciones partidistas regionales, alcanzó la presencia nacional que le permitió controlar y actuar de manera coordinada en casi la totalidad de los espacios políticos del país. Asimismo, la prohibición de la reelección de legisladores, gobernadores y presidentes municipales dio a los presidentes la posibilidad de distribuir premios y castigos entre la élite política del país, disciplinándola de este modo en torno a la figura presidencial.

Por otra parte, este conjunto de acontecimientos y decisiones acrecentaría la delegación de poder por parte del partido hacia el Presidente, su líder *indisputado*. La Tabla 4.1 resume los factores que, según Weldon (2002b), han incidido a lo largo del siglo xx en el funcionamiento del presidencialismo en México.

Tabla 4.1.
Cronología de Factores Políticos y Condiciones Necesarias para el Funcionamiento del Presidencialismo Mexicano Según Weldon (2002b)

PERIODO DE TIEMPO ANALIZADO	FACTORES POLÍTICOS	CONDICIONES NECESARIAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO SEGÚN WELDON (2002B)
1917-1930. La *diarquía.*	– Promulgación de la Constitución mexicana (1917). – Congreso dominado por facciones y autónomo del Ejecutivo. – Presidentes: Venustiano Carranza (1917-1920), Álvaro Obregón (1920-1924), y Plutarco Elías Calles (1924-1928).	Diseño constitucional presidencial.
1929. La *diarquía*	– Fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR, posteriormente cambia su nombre a Partido de la Revolución Mexicana –PRM–, y actualmente se denomina Partido Revolucionario Institucional –PRI–). – Congreso dominado por facciones y autónomo del Poder Ejecutivo.	Fundación del partido.

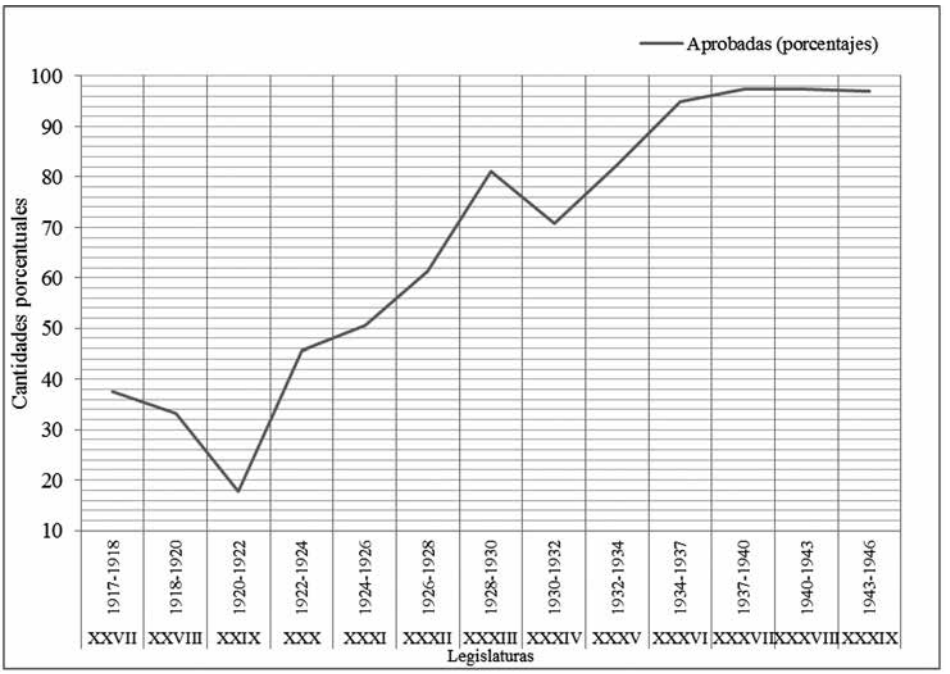
PERIODO DE TIEMPO ANALIZADO	FACTORES POLÍTICOS	CONDICIONES NECESARIAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO SEGÚN WELDON (2002B)
1928-29 al 1934-35. El *maximato*	– Plutarco Elías Calles, reconocido como jefe máximo de la revolución mexicana. – Presidentes: Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), y Abelardo Rodríguez (1932-1934). – Congreso dividido entre facciones de *callistas* y detractores.	Consolidación del liderazgo partidista.
1933. El *maximato*	– Aprobadas reformas para prohibir la reelección de legisladores, alcaldes, gobernadores y Presidente de la República. – Disolución de organizaciones políticas locales para centralizar el control local en el partido nacional. – Control político centralizado en el partido.	Disciplina en el interior del partido gobernante y control político centralizado en el partido.
1934 a 1940	– Presidente: Lázaro Cárdenas. – Expulsión del país de Plutarco Elías Calles (1936). – Incorporación de los sectores campesino, trabajador y popular al partido. – Proceso de sucesión presidencial delegado al Presidente saliente y liderazgo del partido ejercido por el Presidente. – Congreso controlado por el Poder Ejecutivo.	Presidente, líder reconocido del partido gobernante y proceso de sucesión presidencial delegado al Presidente.

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, a la par de esta confluencia de factores y condicionantes resumidos en la Tabla 4.1, la consolidación del presidencialismo mexicano tendría también una notable expresión a nivel legislativo. El Gráfico 4.1 muestra los porcentajes de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo que fueron aprobadas por el Congreso. Como se puede ver, durante la etapa de la *diarquía* (de los años 1920-1925 a 1928-1930*)*, los presidentes enfrentaron obstáculos para lograr aprobar sus reformas. En esta etapa el Congreso alcanzó el punto máximo de dispersión en los ejes decisores; una arena tupida por intereses y objetivos promovidos por facciones con capacidades similares fue la característica general. En la XXXII Legislatura (1926-1928), sin embargo, el poder se concentró en dos polos (los generales Plutarco Elías Calles y Álvaro Obregón), lo que se vio reflejado en un ligero repunte porcentual mostrado en el gráfico. Con el magnicidio del general Álvaro

Obregón (1928) y la fundación del partido (1929), se iniciaría la etapa del *maximato* (de los años 1928-1929 al 1934-1935), en la que el polo decisorio comenzaría a concentrarse en el partido. Esto generó un repunte significativo en el éxito legislativo del Ejecutivo, aunque no libre de oscilaciones debido a la composición interna del partido –asimilada a una "confederación regional de partidos"–, así como a la falta de instrumentos institucionales para asegurar la disciplina del grupo y la unidad de las facciones internas. No obstante, a raíz de la reforma constitucional del año 1933 y la consecuente prohibición de la reelección a cualquier cargo electivo, nuevamente se produce un realce en el porcentaje de iniciativas aprobadas al Ejecutivo. Con la expulsión del país de Plutarco Elías Calles (1936), jefe máximo de la revolución, y al ocupar el Presidente Lázaro Cárdenas también el liderazgo del partido, el Poder Ejecutivo consolidaría su éxito definitivo.

Gráfico 4.1.
Porcentaje de Iniciativas Presentadas por el Ejecutivo Aprobadas por el Congreso



Fuente: Datos de Weldon (2003). Elaboración propia.

4.3 Cambio político: erosión del partido hegemónico, auge de la oposición y alternancia

Una vez saldado el asunto de la unidad de la élite priista, los retos se concentrarían en su capacidad para responder a desafíos externos. Aun así, vale la pena poner de relieve que la oposición político-partidista sería en alguna medida tolerada por el régimen posrevolucionario siempre y cuando no se erigiese en una amenaza real para su supervivencia. Sin embargo, las recurrentes crisis económicas y sus estragos sociales, así como las demandas cada vez más sofisticadas por parte de la ciudadanía, contribuyeron a la consolidación de las agrupaciones de oposición. Estas agrupaciones, que también integraron a escisiones de la élite priista, fueron radicalizando sus posturas influidas por un contexto internacional en el que otros países transitaban hacia un cambio de régimen y potenciadas por su mejor organización. En su conjunto, estos factores socavarían la legitimidad del régimen[121], que a su vez reaccionó para compensar esta erosión liberalizando gradualmente sectores del Estado antiguamente bajo el control del gobierno, principalmente a través de reformas a la regulación electoral. Este proceso de crisis, liberalización y cambio político acompañó el proceso de transición[122] y cambio de régimen hasta el año 2000, cuando tuvo lugar la alternancia con la llegada a la presidencia de un candidato proveniente de un partido de la oposición (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2007).

[121] Según Cansino (2000: 96), la legitimidad del régimen mexicano emanaba de la revolución iniciada en el año 1910, no principalmente de las votaciones, y la continuidad del mismo se justificaba por el objetivo de industrializar y modernizar el país fomentando el crecimiento económico.

[122] Se entiende por transición, siguiendo a O'Donnell y Schmitter (1994: 20-21), "el intervalo que se extiende de un régimen político a otro", a lo que hay que añadir que "lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político están en flujo permanente (...), además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y ganadores". En el caso de la transición mexicana no existe un consenso respecto a su fecha de inicio, ya que algunos sitúan su comienzo en los trágicos eventos del año 1968, cuando fueron asesinados integrantes de un movimiento estudiantil en la Plaza de Tlatelolco ubicada en la capital del país, mientras que otros autores sitúan el inicio con la reforma electoral de 1977, que crea la pista de representación proporcional y expande la representación a los partidos de oposición en la Cámara de Diputados. Por otra parte, la mayor parte de los autores coinciden en que la transición concluye con la alternancia del partido en el gobierno en el año 2000, cuando el PAN llega a la presidencia (Becerra *et al*., 2007).

4.3.1 La emergencia institucional de las agrupaciones de oposición

Los primeros signos de desgaste de régimen ocurrieron en el año 1959, impulsados por el violento desenlace de la huelga de ferrocarrileros[123]. En ese mismo año, a su vez, los legisladores del Partido Acción Nacional (PAN)[124], en protesta por el proceso electoral, abandonarían sus reducidos espacios en la Cámara de Diputados. Como respuesta, el régimen realizó en el año 1963 una reforma electoral que modificaba los artículos 54, 62 y 63 de la Constitución estableciendo los llamados "diputados de partido", que pretendía estimular la presencia de partidos de oposición en el Congreso aunque de manera muy limitada. Esta reforma consistía en que si un partido alcanzaba un mínimo del 2,5 por ciento de la votación nacional emitida obtendría una representación de cinco legisladores en la Cámara de Diputados, sumando un legislador por cada medio punto porcentual adicional, hasta un límite de 20 diputados.

Esta reforma, asimismo, marcaría el inicio de un cambio en la estrategia gubernamental para lidiar con la oposición. Previamente, la Ley Electoral Federal (LEF) del año 1946 incidía de manera directa en el sistema de partidos al centralizar las decisiones y la organización electoral en la Secretaría de Gobernación, una dependencia directa del Ejecutivo, que presidía la Comisión de Vigilancia Electoral y dominaba el proceso de la elaboración del Registro Nacional de Electores. Para contender en las elecciones, los partidos políticos debían obtener su registro en la Secretaría de Gobernación, para lo cual se exigían requisitos muy difíciles de cumplir y cuya aplicación

[123] Inicialmente, la huelga ferrocarrilera del año 1959 tuvo como principal demanda un aumento salarial. Sin embargo, posteriormente los liderazgos sindicales fueron acusados de traicionar las demandas de los obreros y fueron reemplazos por nuevos liderazgos que retomaron las demandas más sustanciales del movimiento ferrocarrilero, así como organizaron diversos paros nacionales y huelgas. Estos nuevos liderazgos no fueron reconocidos por el Estado y fue reprimido su movimiento, las huelgas fueron violentamente disueltas, encarcelados sus líderes y despedidos muchos trabajadores del sector ferrocarrilero.

[124] De inspiración católica, el PAN nació en el año 1939 como rechazo a las políticas del Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), las cuales expandieron notablemente la intervención estatal en la economía. Por otra parte, a pesar de las condiciones adversas producidas por el control del gobierno, el PAN concurría a elecciones, en sus inicios alcanzaba espacios mínimos de representación y era tolerado por el gobierno, ya que además de que no era un competidor real por el gobierno, cumplía la función de otorgarle una fachada de pluralidad y competencia al régimen. Sin embargo, conforme se fueron produciendo crisis económicas y aumentaba el rechazo respecto a las políticas gubernamentales, el PAN recibiría parte importante de los votos de sectores inconformes de la sociedad, lo que poco a poco le redituaría aumentando su influencia, principalmente, en las negociaciones de las reformas electorales, constitucionales y en la obtención del reconocimiento de sus tempranos triunfos a nivel municipal y estadual (Loaeza, 1999).

variaba arbitrariamente conforme la necesidad lo requiriera[125]. Sin embargo, a partir de la reforma del año 1963 que crea los "diputados de partido", la estrategia comenzaría a centrarse en modificaciones a variables relativas al sistema electoral para afectar al sistema de partidos e influir en sus resultados electorales (Molinar, 1991).

Respecto a la introducción de esta medida, Béjar (2006: 90) afirma que "fortaleció la voz de tres partidos: el PAN y la mancuerna formada por el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido de la Revolución Mexicana (PARM)". Estos últimos partidos estaban más ligados a los valores de la Revolución Mexicana y se encontraban dentro de la esfera de influencia del PRI[126]. Ello implicó, sin embargo, que la "tribuna parlamentaria fuera más utilizada para la presentación de proyectos orientados a acortar la corrupción gubernamental" con exiguas posibilidades de éxito. Esta ampliación en la representación también permitió "la introducción de correcciones, si no de fondo, sí de forma, en las leyes, aprobadas muchas sin la técnica jurídica necesaria". Aun así, la inclusión de estos partidos de oposición a través de la creación de un espacio asegurado para su representación en el Congreso permitía al régimen sostener una imagen de cierta tolerancia hacia la oposición, que estaba todavía lejos de reflejar un mínimo de pluralidad partidista y de constituir un límite al gobierno.

[125] Para constituirse en partidos políticos con registro se exigía que estas organizaciones acreditaran 30.000 afiliados distribuidos en todo el país con un mínimo de mil en al menos dos terceras partes de los estados (art. 24 de la LEF). Por otra parte, la LEF del año 1946 vedaba la posibilidad de que los partidos contaran con acreditación locales para competir electoralmente en regiones específicas, ya que se exigía la acreditación nacional. Esta restricción impedía que los partidos concentraran sus recursos de manera estratégica en zonas específicas donde tuvieran mayores probabilidades de triunfo, algo que en un contexto de diseño electoral de mayoría relativa uninominal puro –de los años 1946 a 1961 el país contaría de 147 a 161 distritos–, sería una estrategia organizativa óptima, puesto que permitiría consolidarse a nivel regional y, dado el caso, posteriormente buscar una proyección nacional. Sin embargo, la LEF exigía el camino inverso, que también era más complicado. Debido a estos elevados requisitos, para la elección del año 1949, además del PRI, sólo compitieron el PAN, el Partido Popular (posteriormente Partido Socialista) y el Partido Fuerza Popular.

[126] El Partido Popular Socialista fue fundado en el año 1948 y se encontraba bajo el liderazgo de Vicente Lombardo Toledano, un líder histórico del movimiento sindical –encabezó la Confederación de Trabajadores de México (CTM)– y referencia de la izquierda del país. Por otra parte, aunque este partido encontraba sus bases doctrinales en el socialismo y el marxismo-leninismo, tan sólo en dos ocasiones apoyó a un candidato a la presidencia distinto al PRI, lo que es un indicador de la cercanía existente entre ambas organizaciones partidistas. Asimismo, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), es un partido fundado en el año 1954 por antiguos dirigentes priistas que, por otra parte, nunca ha postulado un candidato a la presidencia distinto al del PRI. Este partido es citado comúnmente como ejemplo para ilustrar los casos de partidos satélites del PRI, ya que su órbita se encontraba dentro del campo de influencia directa del PRI y carecían de cualquier tipo de representación real.

Sin embargo, a finales de la década de 1960 y principios de 1970 el entorno social se tensaría notablemente. Se produjeron múltiples protestas estudiantiles en distintos estados del país, una de las cuales –ocurrida en octubre de 1968 en la capital del país, en el periodo presidencial de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)– terminaría trágicamente en lo que posteriormente se conoció como la matanza de Tlatelolco, en la que más de cien estudiantes que asistían a un mitin fueron asesinados por militares vestidos de civil y uniformados, y cuyo doloroso desenlace permanece hasta el día de hoy en la memoria colectiva del país (Krauze, 1997)[127]. También en el periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) estallaron guerrillas en zonas tanto urbanas como campesinas del país y surgieron movilizaciones con exigencias agrarias y sindicales. Asimismo, al hacerse explícito que la política de crecimiento económico promovida por el gobierno de Echeverría entraba en una etapa de agotamiento y alto déficit gubernamental, se conformaría un clima de confrontación directa con los grupos empresariales, a lo que se unió el deterioro del valor real de los salarios, debido a una creciente inflación y a la primera devaluación de la moneda en veinte años. Estos hechos provocaron movilizaciones y protestas de diversos sectores laborales y, aunque no pusieron en riesgo la supervivencia del régimen, sí evidenciaron un claro distanciamiento entre segmentos importantes de la sociedad mexicana y la élite gobernante priista, que, en ocasiones, reaccionó mostrando su rostro represor (Becerra *et al*., 2007; Mirón, 2011)[128].

[127] Ciertamente, no hay una cifra precisa sobre el número de muertes en la noche del 2 de octubre del año 1968. Las cifras oficiales reportaron una veintena de muertos; sin embargo, otras fuentes apuntan cifras sustancialmente más elevadas. Por ejemplo, el corresponsal de la *BBC* para México, quien presenció estos hechos, estimó el número en más de 200 y el Comité Nacional de Huelga (CNH) del movimiento estudiantil ha cifrado el número en 325.

[128] El Presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) en su último informe de gobierno ante el Congreso afirmaría lo siguiente sobre la matanza de Tlatelolco: "Asumo íntegramente la responsabilidad personal, ética, social, jurídica, política, histórica, con relación de los sucesos del año pasado". Ante ello, en el año 1970, al inicio del Campeonato Mundial de Futbol celebrado en México, durante el discurso inaugural del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, una fuerte y unánime rechifla e insultos resonaron en el estadio de futbol de la capital del país, como un "plebiscito espontáneo" sobre su mandato (Krauze, 1997). Por otra parte, el Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) inició una guerra sin cuartel contra las guerrillas que, después del año 1968, comenzaron a formarse, y que se conocieron popularmente como la "Guerra Sucia". Principalmente se enfrentó a las organizaciones guerrilleras *Liga Comunista 23 de Septiembre*, más urbana, y a las campesinas encabezadas por Lucio Cabañas y Genaro Vázquez, asentadas en la sierra del estado de Guerrero; ambas serían sometidas y casi anuladas. Mientras, los enfrentamientos con los empresarios alcanzarían su punto más álgido a raíz del asesinato del empresario Eugenio Garza Sada, líder del *Grupo Monterrey*, que provocó una inusitada manifestación de los empresarios contra el gobierno, a la cual el gobierno de Echeverría reaccionaría con una movilización nacional del PRI, descalificando y confrontando públicamente a los empresarios (Becerra *et al.*, 2007; Mirón, 2011).

Paradójicamente, a pesar de este entorno adverso, el PRI estuvo cerca de lograr un triunfo absoluto en las elecciones del año 1976 con el candidato y posteriormente Presidente José López Portillo (1976-1982), quien obtuvo el 96 por ciento de los votos emitidos, según los conteos oficiales, y que además fue el único "contendiente" –no había otro adversario– para esas elecciones. Este contradictorio escenario mostrado por los resultados electorales, unido al tenso ambiente social, evidenciaría la amplia desconexión entre ambos ámbitos. Como respuesta se produjo una nueva y más profunda ola de reformas electorales en el año 1977 que sentarían las bases sobre las cuales se impulsaría poco a poco el cambio político en el país[129]. Los elementos principales introducidos por esta reforma son resumidos en la Tabla 4.2[130].

Tabla 4.2.
Principales Elementos de la Reforma Electoral del año 1977

Composición Cámara de Diputados	Compuesta por trescientos diputados electos por mayoría simple, más cien diputados plurinominales integrados en listas regionales elaboradas por los partidos, distribuyéndose los espacios plurinominales según el porcentaje de la votación obtenido.
Registro condicionado para los partidos políticos	Flexibiliza los términos que la antigua LEF del año 1946 establecía. Los partidos que soliciten el registro de condicionado, además de presentar su declaración de principios, programa de acción y estatus, deberían obtener el 1,5 por ciento de los votos para lograr el registro definitivo.
Financiamiento público y prerrogativas a los partidos políticos	Acceso permanente a tiempos de radio y televisión, y diversas exenciones fiscales con el objetivo de facilitar sus actividades partidistas.

[129] Se modificaron los artículos constitucionales 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115. También se creó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), que sustituyó a la LEF del año 1946. Por otra parte, hay que hacer notar que la organización para el diseño de estas reformas estuvo dirigida por el Secretario de Gobernación, y en ese diseño participaron no sólo los partidos políticos con registro, sino también aquellos que no contaban aún con éste –como el Partido Comunista– y diversas agrupaciones y personalidades de la sociedad civil. El perfil más diverso de los actores que participaron y el foro donde se desarrolló el diseño de esta ley y las reformas del año 1977 a la Constitución muestran que estos debates superaron por mucho la participación formal del Congreso, que más bien fue nominal, ya que se encontraba todavía lejos de lograr el clima plural exigido para que esta ley alcanzara una mayor legitimidad.

[130] Esta reforma abrió un debate entre los grupos de oposición. La discusión giró en torno a quienes dejaron de ver el sistema electoral mexicano como un elemento más de la "fachada" democrática del sistema de partido hegemónico y quienes vieron en la inclusión de las fuerzas políticas en las instituciones los efectos de legitimar y otorgarle mayor continuidad al régimen. Irónicamente, una frase, "lo que resiste apoya", del secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heroles, impulsor de la reforma electoral del año 1977, sintetizó la virtud de la misma definiendo el importante rol que cumplían los partidos de oposición en el régimen.

La autoridad electoral	Se otorgaban más atribuciones a la Comisión Federal Electoral, como decidir sobre los registros y prerrogativas de partidos o el padrón electoral, entre otros. Su integración se transformaría: la presencia de representantes de partido (con voz y voto), dependía de su desempeño electoral. Además, ahora los partidos con registro condicionado contarían con representación (sólo voz).
Nulidades, recursos y sanciones	Se establecieron causales de nulidad vinculados a nivel casilla (mesa electoral) y distrital.

Fuente: Becerra *et al*. (2007) y Woldenberg (2002). Elaboración propia.

A este nuevo diseño electoral denominado semi-mixto (porque solamente una cuarta parte de los legisladores eran electos por la vía de representación proporcional mientras que tres cuartas partes lo eran por la vía de la mayoría relativa), se agregaría la norma conocida como "la cláusula de gobernabilidad": el partido que resultara ganador en el mayor número de distritos por la vía de la mayoría relativa obtendría la mayoría absoluta. La Tabla 4.3 muestra los efectos de la introducción de esta reforma en la evolución de la distribución porcentual de espacios ocupados por los partidos de la oposición y el partido en el gobierno –el PRI–, en la Cámara de Diputados.

Tabla 4.3.
Distribución Porcentual de Espacios Legislativos en la Cámara de Diputados 1970-1985

PARTIDOS POLÍTICOS	1970	1973	1976	1979	1982	1985
PRI	83,6	81,8	82,3	74	74,75	73,0
Partidos de oposición						
PAN	9,4	10,8	8,4	10,8	12,8	9,5
PPS	4,7	4,3	5,1	2,8	2,5	2,8
PARM	2,3	3,0	4,2	3,0	-	2,8
PCM	-	-	-	4,5	-	-
PSUM	-	-	-	-	4,3	3,0
PDM	-	-	-	2,5	3,0	3,0
PST-FCRN	-	-	-	2,5	2,8	3,0
PRT	-	-	-	-	-	1,5
PMT	-	-	-	-	-	1,5
Total porcentual partidos de oposición	16,4	18,1	17,7	26	25,4	27
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Molinar (1991) y Woldenberg (2002). Elaboración propia.

Esta reforma tendría consecuencias importantes sobre el bloque de la oposición. Principalmente dio a los partidos de oposición un objetivo claro, preciso y real: contender en las elecciones buscando expandir su representación en la Cámara de Diputados a través de la vía de la representación proporcional. Además, ofrecía un poderoso incentivo para que los partidos de oposición contendieran en las elecciones: la expansión en diez puntos porcentuales de los espacios legislativos a disposición del bloque de la oposición. Ello llevaría a un redoblamiento en la representación de partidos en la Cámara de Diputados, ya que previamente esta cifra no superaba los tres partidos, mientras que a partir de esta reforma la cifra no descendería de seis. Hay que subrayar que, a pesar de estas modificaciones, el Presidente tenía asegurada la posibilidad de reformar la Constitución, ya que le bastaba el apoyo de los legisladores priistas y la subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo –debido al amplio dominio del PRI sobre los distritos de mayoría relativa–. Sin embargo, desde el punto de vista del funcionamiento del régimen, esta reforma logró incorporar en el ámbito institucional a los diversos actores sociales y agrupaciones que venían emergiendo y sentar las bases de una pluralidad partidista real.

Por otra parte, en la década de los 80 el régimen y su figura central, la Presidencia, se verían otra vez cuestionados notablemente. Un entorno económico muy adverso provocado por la *petrolización* de la economía (debida al *boom* petrolero de la década de 1970 y al posterior endeudamiento extremo tras el imprevisto desplome de los precios del petróleo[131]), así como una sucesión de eventos relacionados con esta crisis propiciaron que se tensara el ambiente social. El primero de esos eventos es la nacionalización de la banca en el año 1982, anunciada intempestivamente al Congreso por el Presidente López Portillo en su último informe de gobierno[132]. Hubo tal hermetismo que la decisión del Presidente López Portillo fue conocida por su gabinete ampliado de gobierno la mañana del día que hizo pública la decisión y el Presidente electo, Miguel de la Madrid (1982-1988), fue informado la

[131] El descubrimiento de yacimientos de petróleo en un contexto favorable de precios elevados en el mercado internacional persuadieron al Presidente José López Portillo (1976-1982) y a su equipo de abandonar los planes económicos de su gobierno para prolongar el intervencionismo estatal en la economía, que era financiada con la contratación de deuda. Sin embargo, en junio de 1981 los precios del petróleo se desplomaron provocando una situación de crisis económica. El gobierno reaccionó devaluando la moneda, a pesar de lo cual en unos cuantos meses la deuda externa ya se había duplicado (Mirón, 2011).

[132] Esta decisión fue tomada como respuesta al desplome de los precios del petróleo, para controlar la fuga de capitales, la especulación y detener el vaciamiento de las reservas del Banco de México (Basáñez, 1991; Mirón, 2011).

tarde del día anterior a su anuncio (Basáñez, 1991: 232). Además, el apoyo que recibía el PRI de los empresarios se fue debilitando aún más debido a la creciente intervención del gobierno de López Portillo en la economía nacional, hasta llegar a una ruptura con ciertos círculos tras la nacionalización de la banca. Ello llevó a que sectores de la clase empresarial ingresaran en las filas del PAN, inaugurando una importante corriente interna denominada *neopanismo*[133], que daría una vitalidad combativa al partido así como un renovado énfasis a la dimensión económica de su programa partidista sobre los temas morales que previamente dominaban la propuesta programática del partido. Posteriormente, uno de los integrantes de esta corriente partidista, Vicente Fox (2000-2006), llegaría a ocupar la Presidencia del país.

Pero en este entorno de agudo retraimiento económico de la década de los 80, el nuevo gobierno encabezado por el Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se declararía imposibilitado para asumir los compromisos de pago de deuda externa con los acreedores del país. Las exigencias por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) a cambio de préstamos y las consiguientes restricciones presupuestales del gobierno contrajeron la inversión pública y endurecieron las políticas laborales. Del mismo modo, a través de un proceso de privatización de empresas estatales, se adelgazó sustancialmente el Estado disminuyendo su intervención en la economía, lo que trajo como consecuencia una pérdida de la capacidad de influencia y de distribución de beneficios por parte del PRI (Greene, 2007)[134]. Estos cambios en las políticas también evidenciaron un viraje ideológico por parte de los gobiernos del PRI hacia el polo neoliberal del espectro en su dimensión económica, lo cual debilitó los vínculos del gobierno con los sindicatos, antiguas bases de apoyo corporativo del partido[135]. Además de estos elementos, un factor imprevisto

[133] Esta corriente fue integrada por empresarios provenientes del norte del país inconformes con la política económica del gobierno, con la concentración de poder en manos del Ejecutivo que le permitía tomar este tipo de decisiones y con el excesivo centralismo nacional. El surgimiento de esta corriente podría indicar una escisión en las élites económicas debido a un distanciamiento programático y una mayor incidencia de un clivaje de tipo regional en la confrontación política (Loaeza, 2000).

[134] El gobierno del Presidente Miguel de la Madrid comenzó en medio de agudos problemas económicos, insuperables a lo largo de su periodo, que se dejaría sentir sobre la ciudadanía. Por ejemplo, de 1983 a 1988 el producto interno bruto creció en promedio un 0,2 por ciento; la inversión social pública (incluidas la salud y la educación) cayó por debajo del 40 por ciento; el valor real de los salarios descendió en un 40 por ciento y la creación de empleos se detuvo bruscamente; las muertes infantiles causadas por malnutrición se elevarían del 1,5 en el año 1980, al 9,1 por ciento en el año 1988 (Lusting, 1992).

[135] Tanto la Confederación de Trabajadores de México como sindicatos universitarios, de maestros, de trabajadores vinculados a la siderurgia, entre otros más, organizaron huelgas y paros en protesta contra la política económica del gobierno del Presidente Miguel de la Madrid.

fue el fuerte temblor ocurrido en el año 1985, que cimbró a la Ciudad de México y se conjugó con la tardía respuesta por parte del gobierno federal ante esta emergencia nacional. Frente a ello, la ciudadanía se movilizaría para organizar rescates, búsquedas y redes de racionamiento en la ciudad que, en buena medida, llenarían el vacío dejado por la inacción gubernamental. Estas movilizaciones evolucionarían hasta conformar organizaciones formales con el objetivo de presionar y formular demandas al gobierno para la resolución de los estragos dejados por esta catástrofe, organizaciones que rechazarían incorporarse a las estructuras priistas. Este entorno adverso, señala Cansino (2000: 158), deterioraría sustancialmente la credibilidad del Poder Ejecutivo, pieza central del sistema político mexicano.

Esta sucesión de hechos puso en evidencia un aspecto difícil de precisar: las limitaciones del poder presidencial en México. El PRI, en el que se agrupaban amplios sectores de la sociedad, mostraría amplias aptitudes para actuar de manera disciplinada y coordinada, así como para implementar las decisiones de su líder, el Presidente en turno. Además, el Poder Ejecutivo era la última instancia donde se dirimían los intereses particulares y colectivos más sensibles del país. Esta configuración, en consecuencia, le daba al Presidente el perfil de interlocutor y árbitro final que definía la distribución de costos y beneficios entre los actores y grupos que buscaban proteger sus intereses y maximizar sus beneficios. Con estos elementos de análisis, Kaufaman y Purcell (1980) plantearon que los límites del poder presidencial en México estaban determinados en función del tipo de política impulsada y por la fortaleza y capacidad organizativa de los actores a los cuales afectarían las políticas impulsadas por la coalición gubernamental. Para estos autores, el Presidente era un actor clave con recursos y capacidades importantes que desplegaba para dirimir intereses, entre otros actores que también desplegaban recursos y capacidades para proteger e impulsar los suyos, y que podrían entrar en choque con los del Presidente ante la incapacidad de éste para responder adecuadamente a sus demandas. Este entorno adverso, que ligaría consecutivamente a cuatro presidentes –Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel De La Madrid–, cuyos finales de mandatos tendrían consecuencias políticas y económicas sumamente negativas sobre la población, pondría de relieve que el diferencial organizativo y de recursos a favor del Poder Ejecutivo venía disminuyendo drásticamente, mientras que para las agrupaciones de oposición este panorama conllevaría el replanteamiento de sus posturas respecto al régimen.

4.3.2 La radicalización de las agrupaciones de oposición y el realineamiento antirégimen

A finales de la década de 1970 se desataría una ola de cambios sustanciales en los sistemas de gobierno de múltiples países en diversas regiones del mundo. En noviembre del año 1975 y después de 36 años ininterrumpidos de gobierno en España, fallecía el general Francisco Franco, abriéndose un periodo de intensos cambios políticos en ese país que culminaría con la ratificación en referéndum de una nueva Constitución que daría pie a las elecciones del año 1979. En el año 1974, en Portugal, un grupo de militares darían un Golpe de Estado que depondría al dictador Marcello Caetano sin mayor resistencia. El Golpe puso punto final a una dictadura de 36 años conducida por Antonio Salazar y abriría paso a la promulgación de una nueva Constitución democrática en 1976. En Argentina, la Junta Militar que gobernaba vio precipitada su expulsión después de perder en el año 1982 una guerra con Gran Bretaña, y en 1983 el país ya contaba con un gobierno dirigido por civiles electos. Mientras, en Chile, en el año 1988, se votó un plebiscito para que fuera electo un civil en las próximas elecciones que pondrían fin a la dictadura del militar Augusto Pinochet. Estas transformaciones, entre otras muchas más ocurridas no sólo en América Latina y el Sur de Europa, sino también en otras regiones del mundo, compartirían elementos comunes. Estos cambios apuntaban hacia una dirección básica: erigir sistemas políticos donde la elección de gobernantes fuera realizada a través de votaciones limpias, equitativas y periódicas, y donde los candidatos compitieran con cierta libertad por obtener la mayor cantidad de votos emitidos por los ciudadanos. Específicamente, estas transformaciones serían identificadas por Huntington (1994) como una ola de cambios que aspirarían a constituir sistemas democráticos.

En México, mientras tanto, las agrupaciones de oposición pasarían de aceptar con resignación los resultados electorales a protestar cada vez con mayor vehemencia contra el hecho de que toda victoria importante les fuera negada a través del fraude electoral (Molinar, 1991). Las protestas organizadas por el candidato del PAN, Luis H. Álvarez perteneciente a la corriente interna *neopanista*, contra el fraude electoral de las elecciones para gobernador del norteño estado de Chihuahua en el año 1986 alcanzaron un punto inusitadamente álgido y tenso con el gobierno. Posteriormente, este candidato por Chihuahua fue elegido como Presidente de ese partido, lo cual conduciría a que el PAN instrumentara una estrategia de confrontación y enarbolara un discurso muchas veces rupturista respecto al régimen. Dentro del catálogo de

acciones radicales llevadas a cabo por los integrantes de la corriente *neopanista* sobresalieron tomas de oficinas públicas y plazas centrales, huelgas de hambre y marchas en las principales calles de las ciudades y hacia la capital del país para darles proyección nacional. Estas acciones en algunos casos llevaron a confrontaciones violentas. Además de Chihuahua, otros estados del país donde se produjeron importantes protestas por los resultados electorales fueron los norteños de Coahuila, Nuevo León, Sonora y Sinaloa. La prevalencia de la corriente *neopanista* y su estilo confrontativo –irreverente para la época– tomaría aún mayor peso cuando uno de sus integrantes, Manuel J. Clouthier, fue postulado por el PAN como candidato en el año 1988 para las elecciones presidenciales del país (Loaeza, 1999).

Por otra parte, la izquierda se aglutinó en torno al recién creado Partido Mexicano Socialista (surgido de la fusión del Partido Mexicano de los Trabajadores –PMT– y el Partido Socialista Unificado de México –PSUM–), que postuló inicialmente como candidato para las elecciones presidenciales del año 1988 a Heberto Castillo. Este reconocido líder de izquierda enfatizaría en su campaña la resistencia civil para la defensa del sufragio y ocuparía tierras rurales y predios urbanos en la capital del país. Por otra parte, el otro partido de izquierda, el Revolucionario de los Trabajadores, postularía a Rosario Ibarra de Piedra, una activista social que había perdido a su hijo acusado de pertenecer a la organización guerrillera la *Liga Comunista 23 de Septiembre*, desaparecido tras su detención por las autoridades durante el gobierno del Presidente Luis Echeverría. Esta candidata proponía la disolución de las Fuerzas Armadas y su reemplazo por la organización de defensas ciudadanas. Más aún, la oposición partidista se vigorizaría debido a una fractura de la élite priista. Esta escisión se generaría por la inconformidad con las políticas neoliberales impulsadas durante el gobierno de Miguel de la Madrid y a raíz del proceso de selección del candidato presidencial priista, Carlos Salinas de Gortari, que presagiaba continuidad en estas políticas económicas. La escisión del PRI se cristalizó en la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, quien en sus discursos denunciaba las prácticas priistas de distorsión del voto y exigía respeto a la limpieza electoral. En torno a su figura confluirían diversos partidos políticos, principalmente de izquierda, erigiendo el Frente Democrático Nacional (FDN)[136]. Este bloque de diversos partidos de oposición

[136] La escisión proveniente de las filas priistas se denominaba Corriente Democrática (CD). A ésta se les unió en la candidatura el Partido Mexicano Socialista (PMS), ya que Heberto Castillo declinaría su candidatura a favor de Cuauhtémoc Cárdenas. Mientras, los partidos satélites –el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (FCRN) y el Partido Popular Socialista (PPS)– abandonarían el PRI para integrarse en el Frente Democrático Nacional. El PAN rehusó formar parte de este Frente.

pasaría de ser desorganizado y fragmentado al constituirse en una oposición más cohesionada que lanzaría un desafío claro, directo y real a la continuidad del régimen (Molinar, 1991).

Estos cambios abrieron un nuevo ciclo para las agrupaciones de oposición al mostrar un realineamiento que llevaría a converger en posturas que priorizaban la confrontación con algunos fundamentos y prácticas del régimen para enfatizar la defensa de aspectos clave como el respeto al voto y a los derechos humanos, el fortalecimiento del Estado de Derecho, la división de Poderes, el federalismo o la lucha contra la corrupción, entre otros. Ello implicaría dejar en un segundo orden las divisiones generadas por el plano ideológico clásico izquierda-derecha que enfrentaba y dividían internamente a la oposición. Además, la convergencia alcanzada por las agrupaciones de oposición en aspectos que cuestionaban sensiblemente al régimen generó un realineamiento que llevaría a erosionar la legitimidad del régimen y, como consecuencia, cualquier posible triunfo electoral del PRI, incluso antes de que éste se produjera.

Los resultados de las elecciones presidenciales del año 1988 marcarían un hito histórico. El reacomodo de los partidos de oposición arrojó un resultado electoral que dio al partido considerado invencible sólo el 51,1 por ciento de la votación y 260 representantes en la Cámara de Diputados. Estos resultados, por un lado, indicarían que por primera vez desde la conformación del régimen de partido hegemónico el Poder Ejecutivo y su partido se verían en la necesidad de negociar la aprobación de sus reformas constitucionales con una Cámara de Diputados plural. Esto constituiría un claro indicio de que las reformas ya no serían del todo controladas por el Ejecutivo, sino que a partir de ahora las fuerzas de oposición comenzaban a contar con mayor influencia. Además, la imparcialidad del proceso electoral fue duramente cuestionada por sectores importantes de la ciudadanía y múltiples actores políticos relevantes que descalificaron el proceso en su conjunto, lo que hizo que el Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) iniciara su periodo de gobierno con una baja legitimidad (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2007)[137].

[137] El tono del discurso del candidato del PAN a la presidencia en el año 1988, Manuel J. Clouthier, inducía a pronosticar un periodo de dura confrontación con el gobierno. Cuauhtémoc Cárdenas, del FDN, principal inconforme con los resultados de las elecciones de ese año, se autoproclamó vencedor de las mismas, calificando como ilegítimo el triunfo del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

Además, las elecciones de 1988 marcarían la emergencia de un nuevo partido aglutinador de las fuerzas de izquierda del país, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), fundado en torno al liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas. El registro de este partido provendría del Partido Mexicano Socialista (PMS) y sus filas de militantes de otros partidos de izquierda (PRT, PST) así como de escisiones del PRI. Por otra parte, contaba con las bases de apoyo de sindicatos que previamente habían sido bases priistas y de asociaciones ciudadanas del Distrito Federal surgidas a raíz del terremoto del año 1985 y de la integración de otras agrupaciones de izquierda y sociales del país. Este partido, además de disputarle al PRI la herencia programática e ideológica emanada de la Revolución Mexicana y plantear su surgimiento como una reacción al viraje ideológico del PRI, se erigiría como alternativa partidista y programática a las políticas neoliberales impulsadas por los gobiernos priistas, centrándose en el fortalecer el rol del Estado para estimular la economía (Greene, 2007; Martínez, 2005).

Estos resultados electorales también pusieron de relieve que los partidos de oposición estaban siendo cada vez más competitivos al demostrar ser atractivos para una parte importante de los votantes, contar con organizaciones con capacidad probada de movilización y con flexibilidad para forjar alianzas multipartidistas eficaces. Asimismo, la fractura del PRI no sólo sería reflejo de las divisiones internas programáticas en ese partido, sino también una expresión de que el deterioro de la figura presidencial habría impedido que el Presidente controlara la sucesión en el Poder Ejecutivo. Esto último implicaba que se estaba rompiendo una de las condiciones clave para el funcionamiento del presidencialismo mexicano de las identificadas por Weldon (2002b): la disciplina del partido hacia su líder *indisputado*, el Presidente (Ver sección 4.1 de este capítulo). La competitividad alcanzada por las agrupaciones de oposición podría fungir como factor adicional en contra de la disciplina priista que produciría futuras y mayores fracturas, ya que la emergencia de partidos factibles y competitivos en los cuales hacer carrera política rompería el monopolio del PRI como canal exclusivo para ocupar puestos de gobierno y eso restaría poder a la dirigencia de ese partido para controlar el acceso a los puestos de gobierno. Esta fortaleza adquirida por las agrupaciones de oposición proyectaría un nuevo balance en la relaciones con las fuerzas gubernamentales, alteraría el funcionamiento institucional del régimen y, aunado con una serie de eventos que lo cuestionarían severamente, finalmente provocaría la alternancia en la Presidencia del país.

4.3.3 El ascenso definitivo de la oposición y la alternancia en el gobierno

La distribución de fuerzas partidistas en la Cámara de Diputados de 1988 marcaría el inicio de un cambio en el balance de la relación entre poderes. Este cambio se expresaba principalmente en que para lograr la aprobación de los proyectos de reforma constitucional, como ya se ha mencionado, el Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) necesitaba el apoyo de alguna de las fuerzas de oposición, puesto que la aprobación de este tipo de reformas exige una mayoría de tres cuartas partes en el Congreso (Ver Tabla 4.4). Los resultados de la elección del año 1988 también estuvieron cerca de minar la mayoría absoluta del PRI y constituir el primer gobierno de minoría, situación que llegaría finalmente en 1997. Aun así, la distribución iniciada en 1988 mostraría que las fuerzas de oposición comenzaban a adquirir la suficiente amplitud en la Cámara de Diputados como para poder ejercer un poder de veto sobre las reformas constitucionales (Tsebelis, 2006). Y también evidenciaba que la erosión de los espacios legislativos ocupados por el PRI y la fortaleza de los partidos de oposición estarían generando las condiciones para que el Poder Legislativo recuperara poco a poco su función legislativa.

Tabla 4.4.
Distribución Porcentual de Espacios Legislativos en la Cámara de Diputados 1988-2000

PARTIDOS POLÍTICOS	LIV LEGISLATURA (1988-1991)*	LV LEGISLATURA (1991-1994)*	LVI LEGISLATURA (1994-1997)**	LVII LEGISLATURA (1997-2000)**
PRI	52	64	60	47,80
PAN	20,2	17,8	23,8	24,20
PRD	-	8,2	14,2	25,00
PARM	6,0	3,0	-	-
PPS	6,4	2,4	-	-
PMS	3,8	-	-	-
PST-PCRN	6,8	4,6	-	-
PT	-	-	2,0	1,4
PVEM	-	-	-	1,6
Total porcentual partidos de oposición	43,2	36	40	52,2
Total	**95,2***	**100**	**100**	**100**

* Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).
**Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000).
Fuente: Becerra, Salazar y Woldenberg (2007) y Sistema de Información Legislativa (SIL).
Elaboración propia.

* En esta legislatura hubo 24 diputados postulados por diversas coaliciones (Becerra, Salazar, y Woldenberg, 2007).

La Tabla 4.4 pone de relieve que el sistema de partidos pasaría de contar con un partido que concentraba el mayor porcentaje de espacios –el PRI–, un partido que concentra el mayor porcentaje de espacio de la oposición –el PAN–, más cuatro partidos que se distribuyen el 23 por ciento de los espacios, a iniciar una reorganización fundamentada básicamente en tres partidos. Para las elecciones del año 1988 cinco partidos de oposición lograron contar con representación en el Congreso y el PAN vería desafiada su "hegemonía" en la oposición, puesto que el porcentaje del conjunto de partidos que se había organizado en torno a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas estaba por encima del 20 por ciento de los espacios legislativos. Sin embargo, en las elecciones intermedias de renovación del Congreso de 1991 la nueva organización partidista, el PRD, ya comienza a acaparar los espacios legislativos provenientes, principalmente, de las organizaciones con menor representación. En la LVI Legislatura (1994-1997) el PAN y el PRD ya concentran en conjunto el 38 por ciento de los espacios legislativos, y en la LVII Legislatura (1997-2000), ambos partidos de oposición alcanzan cerca del 50 por ciento ocupando una distribución similar. Así, en estas legislaturas se va gestando el sistema centrado en tres partidos que, como se verá en los capítulos 5 y 6, se consolidará.

Asimismo, la expansión porcentual de los espacios legislativos de los partidos de oposición tuvo repercusiones evidentes en la actividad legislativa. Previamente, el Poder Ejecutivo dominaba esa actividad. Por ejemplo, en el periodo legislativo 1985-1988 el Ejecutivo presentó 188 iniciativas, de las que fueron aprobadas 186. El PRI inició 352 proyectos, de los cuales fueron aprobados 37 y la oposición presentó 282 proyectos, de los que tan sólo salieron adelante 26 (Casar, 2002). Sin embargo, la Tabla 4.5 muestra que a partir de la LIV Legislatura (1988-1991) la cantidad de iniciativas presentadas por el Ejecutivo se reduce en más del 50 por ciento en comparación con el periodo legislativo previo.

Tabla 4.5.
Iniciativas Presentadas y Aprobadas en la Cámara de Diputados 1988-1997

	LIV LEGISLATURA (1988-1991)*		LV LEGISLATURA (1991-1994)*		LVI LEGISLATURA (1994-1997)**	
	Presentadas	Aprobadas	Presentadas	Aprobadas	Presentadas	Aprobadas
EJECUTIVO	85	82	84	82	56	55
LEGISLATIVO	209	49	117	20	151	21

	LIV LEGISLATURA (1988-1991)*		LV LEGISLATURA (1991-1994)*		LVI LEGISLATURA (1994-1997)**	
PRI	19	6	32	10	19	7
OPOSICIÓN	190	43	85	10	132	14
TOTAL	503	180	318	122	358	97

Proyectos presentados por legisladores de múltiples partidos no se incluyen.
* Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).
** Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000).
Fuente: Casar (2002). Elaboración propia.

Esta tabla pone de relieve que en la LIV Legislatura (1988-1991) la oposición logró la aprobación de la mayor cantidad de proyectos de ley para los periodos que se recogen. La LIV Legislatura (1988-1991) coincide con el porcentaje más elevado de espacios ocupados por los partidos de oposición para estos periodos. Aun así, en este espacio de tiempo el PRI todavía contaría con los espacios suficientes (52,2 por ciento) para poder vetar cualquier cambio legislativo impulsado por la oposición, por lo que su aquiescencia sería necesaria para lograr cualquier cambio al *statu quo* legislativo. De cara a este panorama, el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) emprendió una estrategia de acercamiento y negociación directa con el PAN facilitada por la convergencia ideológica en la dimensión económica entre esta organización y el programa económico del gobierno. Ello permitiría al gobierno la puesta en marcha de importantes reformas económicas para privatizar sectores como el de telecomunicaciones, el bancario, el de infraestructuras terrestres, entre otras[138]. Mientras, para el PAN fungir como socio del Presidente en el Congreso le abriría los caminos para ejercer una mayor influencia en la agenda legislativa, cumplir parte de su programa económico, así como defender de manera efectiva sus triunfos electorales a nivel local, lo que llevaría a que por primera vez un partido de la oposición gobernara un estado del país[139].

[138] La liberalización de los sectores industriales nacionales al comercio exterior fue otro componente importante de la política económica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, que llevaría a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Estados Unidos, México y Canadá. Sin embargo, el rol llevado a cabo por el Congreso y la oposición en el ámbito de política comercial exterior fue más bien marginal (Castañeda, 1994). Otros temas en el cual habría convergencia entre el PAN y el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari serían la tenencia de las tierras ejidales en el campo mexicano y la modificación del estatuto legal de la Iglesia en México (Loaeza, 1999; Reynoso, 1993).

[139] El primer estado gobernado por la oposición (por el PAN) fue Baja California (1989). Además este partido gobernaría Chihuahua (1992), Guanajuato (1991), Jalisco (1995), Nuevo León (1997), Querétaro (1997) y Aguascalientes (1998). El PRD no gobernó ningún estado del país a lo largo del mandato de Carlos Salinas de Gortari, debido a que el fuerte enfrentamiento entre ambos llevó a este presidente a buscar evitar que este partido gobernara algún estado. Sin embargo, en el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) el PRD gobernó la capital del país (1997), Zacatecas (1998), Tlaxcala (1999), Baja California Sur (1999) y Chiapas (2000). La coalición conformada por el PAN, el PRD y el PT gobernó Nayarit (1999).

Estos éxitos del jefe del Ejecutivo generaron la percepción de una restauración de la figura presidencial, percepción que se desvaneció pronto a raíz de una serie de dramáticos acontecimientos ocurridos en el año 1994. El primero de ellos se produjo en enero con el levantamiento armado del Ejercito Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, un estado situado al sur del país, justo el día que entró en vigor el TLCAN[140], y que en sus inicios terminaría por relegar a segundo plano las campañas electorales presidenciales de ese año. Posteriormente, en marzo se produjo el asesinato del candidato a la presidencia del PRI, Luis Donaldo Colosio, y en septiembre del mismo año otro asesinato, el del secretario general de ese partido, Francisco Ruiz Massieu. Estos acontecimientos, que reflejarían un repunte de la violencia, principalmente en su vertiente política, crearían un clima social generalizado de temor e incertidumbre respecto a las posibles consecuencias del proceso electoral presidencial del año 1994 que dañaría severamente la credibilidad del Poder Ejecutivo (Prud´homme, 1996)[141].

La combinación de temor generalizado e incertidumbre hicieron que el electorado se inclinara por minimizar riesgos dando nuevamente el triunfo al PRI, a través del "voto del miedo", que para algunos autores como Cansino (2000) explicaría el resultado electoral. Sin embargo, a los riesgos de inestabilidad política, desconfianza social y exigencias de apertura y equidad en las contiendas electorales por parte de las agrupaciones de oposición, se sumaría un entorno económico complejo y desfavorable. Después de la toma de posesión del cargo, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce (1994-2000) enfrentaría una severa crisis económica. La falta de reservas internacionales y la devaluación de la moneda, originalmente planeada como suave y prevista

[140] El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) es un importante acuerdo regional de América del Norte firmado por Canadá, Estados Unidos y México para crear una zona de libre comercio. Este acuerdo se firmó en 1992 y entró en vigor en 1994.

[141] Estos acontecimientos desencadenaron una etapa de colaboración entre las fuerzas políticas, que suscribieron el *Acuerdo por la paz, la democracia y la justicia.* El acuerdo consta de cinco puntos basados en los ocho compromisos siguientes: a) autoridades electorales neutrales, dirigidas por ciudadanos aptos y honestos elegidos o ratificados; b) plena confiabilidad en el padrón electoral y mejora de emisión de credenciales para votar; c) garantías de equidad en los medios de comunicación para todos los contendientes políticos; d) prohibición del uso por parte del gobierno de programas públicos a favor de partidos y candidatos; f) después de concluida la elección, examen al sistema de partidos; g) revisión de la reforma del Código Penal que pudo llevar a restringir derechos políticos fundamentales; h) posibilidad de nombrar un fiscal especial que pueda perseguir los delitos electorales; e i) en caso que así se requiera, la ampliación a un periodo extraordinario de sesiones en el Congreso. Además, este acuerdo produjo una nueva reforma electoral en 1994, la tercera efectuada en el periodo de gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), negociada paralelamente al proceso electoral del año 1994 (Prud´homme, 1996).

como transitoria, terminaría siendo abrupta y de consecuencias muy adversas (Banda y Chacón, 2005; World Bank, 2001)[142]. Este contexto económico, más las presiones políticas y sociales, abriría nuevamente un proceso de profundas reformas electorales y un cambio político definitivo.

Previamente, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce (1994-2000) manifestó públicamente su voluntad de no participar activamente en la vida interna del partido, desvinculándose de ejercer funciones preponderantes en la definición de las listas de candidatos a cargos de elección del PRI[143]. Con esta decisión el partido se desligaría de la Presidencia de la República; así, otra de las condiciones necesarias identificadas por Weldon (2002b) para el funcionamiento del presidencialismo mexicano no se cumpliría.

En 1996 se llevó a cabo una nueva reforma electoral que incluyó los siguientes elementos: 1) se estableció que ningún partido contara con una sobrerrepresentación de 8 puntos porcentuales; 2) para que algún partido acceda al reparto de la representación proporcional es necesario contar con el 2 por ciento de la votación nacional emitida; 3) cambió la conformación de la Cámara de Senadores, de modo que se estableció la renovación completa de los 128 miembros de la Cámara de Senadores cada seis años. Tres senadores son electos por cada entidad y el Distrito Federal, de los cuales dos senadores van a los partidos más votados y uno a la primera minoría. Los siguientes 32 se agregan por la vía de representación proporcional; 4) filiación personal a los partidos, con lo que se buscaba eliminar los métodos corporativos de afiliación; y 5) independencia del Instituto Federal Electoral tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, y retirada del voto en su Consejo General para los partidos. Integración del Consejo por miembros propuestos de los grupos parlamentarios y nombramiento de estos por mayoría cualificada por la Cámara de Diputados.

[142] Esta devaluación del peso en sus inicios, diciembre de 1994, fue calculada en el 15,3 por ciento. Poco tiempo después, el secretario de Hacienda anunciaría que la tasa de cambio del peso mexicano con referencia en el dólar americano sería dejada a una libre flotación. Para el año 1995 la devaluación había llegado a cerca del 47 por ciento. Esto era el reflejo de una intensa fuga de capitales y de que la deuda emitida por el gobierno mexicano en dólares (*tesobonos*) se disparara abruptamente. Provocó, asimismo, una caída del producto interno bruto (PIB) respecto del año anterior (el 7 por ciento en 1995) y que en ese año la inflación llegará al 52 por ciento (Banda y Chacón, 2005; World Bank, 2001).

[143] Eso supuso que el Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) no participara de manera directa en la selección del candidato del PRI para a las elecciones presidenciales del año 2000. Para ello se desarrolló un proceso de elecciones abiertas o primarias para elegir al candidato del PRI.

Tras esta reforma, los resultados de las elecciones del año 1997 determinaron que el PRI ya no contara con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, lo que colocó al Presidente en condición de minoría partidista en el Congreso. Además, confirmó que el bloque de la oposición estuviera concentrado en dos agrupaciones: el PAN, con el 24,4 por ciento, y el PRD, con el 25 por ciento de los espacios legislativos, lo que revalidaba el carácter tripartidista del sistema de partidos, como ya se ha mencionado. Aunque la influencia legislativa de la oposición en la etapa de los gobiernos de minoría se analiza detenidamente en los siguientes capítulos, hay que adelantar que estas dos características institucionales transformaron la dinámica de la relación entre poderes. Por un lado, colocaron al Presidente en la necesidad de negociar continuamente con los partidos de oposición para conseguir su apoyo y lograr la aprobación de su agenda legislativa y, por otro, el tamaño legislativo de los partidos de oposición potenció su influencia en las políticas impulsadas por el Presidente e impulsó sustancialmente la relevancia del Poder Legislativo en la producción de las políticas.

El 2 de julio del 2000 fue una fecha histórica en el país, ya que ese día fue electo como Presidente un candidato de un partido político distinto al PRI: se produjo la llegada a la Presidencia de Vicente Fox, por la coalición del PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). De este modo, se producía la primera alternancia, llegando al Ejecutivo un candidato proveniente de la oposición. Esa fecha, además, muestra el vencimiento del partido hegemónico y la culminación de un proceso: la conformación de un sistema de partidos competitivo a través del fortalecimiento de los partidos de oposición. Pero la alternancia del año 2000 también reafirmaba la entrada de lleno en un nuevo ciclo en la relación entre poderes que, ciertamente, ya había dado inicio con el primer gobierno en minoría en 1997, y que las subsecuentes elecciones consolidarán. Este nuevo ciclo pondrá de manifiesto la relevancia de los partidos de oposición en la actividad legislativa en el Congreso y, más específicamente, en la influencia ejercida sobre la aprobación o no de la agenda impulsada por el Ejecutivo. A estos aspectos se dedica el siguiente capítulo.

Recapitulación

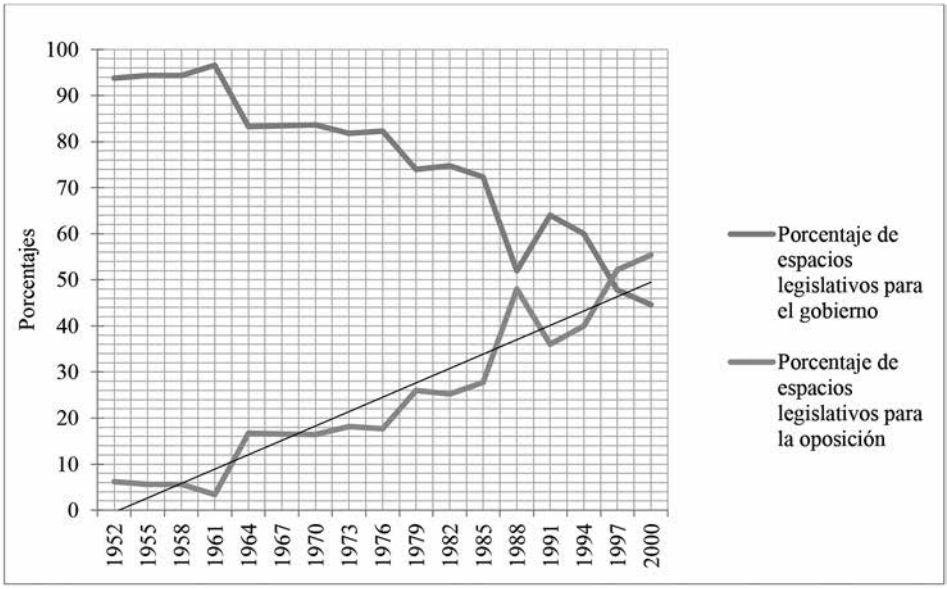
En este capítulo se han presentado las condiciones que lograrían el funcionamiento del presidencialismo mexicano bajo el periodo del régimen

de partido hegemónico –el PRI– centrado en la preponderancia del Poder Ejecutivo (Ver sección 4.2.1) (Weldon, 2002a). También se expuso la progresiva relevancia que fueron adquiriendo las agrupaciones de oposición hasta el punto de lograr romper las condiciones para el funcionamiento del presidencialismo mexicano, proceso que culminaría en el 2000, año en que un candidato de la oposición –específicamente del PAN– ocupara la Presidencia. Esto implicó el cumplimiento de un reemplazo gradual del régimen de partido hegemónico por la configuración de un sistema competitivo con tres partidos políticos como protagonistas.

La Tabla 4.4 resume la progresiva relevancia que irían ganando los partidos de oposición a la luz de la evolución del porcentaje que ocupa el bloque de la oposición en la Cámara de Diputados. De esa tabla resalta la diferencia pronunciada entre ambos bloques y su disminución progresiva hasta que ambas pendientes se cruzan en 1997, revirtiéndose por completo esta relación en el año 2000. La primera oscilación significativa entre ambas pendientes coincide con el proceso de cambio político mexicano iniciado con la introducción de la figura de los diputados de partido en 1962. Posteriormente la relación permanece estable debido a que es la época en la que el sistema electoral permanece impermeable a los acontecimientos sociales hasta el extremo de que en 1976 el Presidente López Portillo obtiene a su favor un porcentaje cercano al 100 por cien del total de votos emitidos. El año siguiente sería el punto de inflexión.

En 1977 se abre la puerta en la Cámara de Diputados a la representación proporcional. Esta apertura se conjuga con un entorno económico adverso, decisiones gubernamentales controvertidas y un viraje hacia el polo neoliberal en la dimensión económica del espectro ideológico. Ello provoca fisuras en la élite económica y política priista, descontento social y una mejor organización por parte de los partidos de oposición. Los resultados electorales arrojados en 1988 serían un hito: se produjo la fundación de otro partido, el PRD, y se consolidó la presencia del PAN. Ambas agrupaciones revelarían raigambre territorial, un programa diferenciado, estabilidad y la capacidad de desafiar al partido en el gobierno. Con ello comienza el proceso de institucionalización de un sistema tripartidista y se inicia el cierre del periodo del partido hegemónico no competitivo identificado por Sartori (1980).

Gráfico 4.2.
Evolución de la Composición de la Cámara de Diputados por los Bloques Legislativos de Oposición y Gubernamental



Fuente: Negretto, Nacif, Aparicio, Lehoucq y Benton (2005). Elaboración propia.

El año 1997 es el punto previo a la culminación de un proceso prolongado durante el cual el Presidente fue perdiendo gradualmente amplitud en la representación de su partido en el Poder Legislativo. En ese año el bloque de partidos de oposición logra obtener la representación del 52,2 por ciento de los espacios legislativos en la Cámara de Diputados. El PRI también iría perdiendo fuerza tanto a nivel municipal como estatal. Por otra parte, las elecciones del año 1997 determinaron que el bloque de la oposición estuviera concentrado en dos agrupaciones: el PAN, con el 24,4 por ciento, y el PRD, con el 25 por ciento de los espacios en la Cámara de Diputados. Estos datos revalidaban el carácter tripartidista del sistema de partidos que venía desde tiempo atrás reemplazando poco a poco el régimen de partido hegemónico.

Esta nueva distribución partidista proyectó una transformación en la relación entre poderes: el Presidente ya no ejercería una función preponderante y se abriría la posibilidad para que el Congreso en su conjunto y los partidos de oposición por separado incrementaran considerablemente su influencia

para impulsar sus políticas y defender sus intereses. Además, puesto que los presidentes necesitarían conseguir el asentimiento o cooperación por parte de las agrupaciones partidistas en el Congreso para lograr la aprobación de su agenda legislativa, este nuevo contexto de relación entre poderes haría todavía más relevantes a los partidos de oposición.

5. LA RELEVANCIA DEL CONGRESO Y LA INFLUENCIA DE LA OPOSICIÓN EN LA AGENDA LEGISLATIVA DEL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO, 1997-2012

5. LA RELEVANCIA DEL CONGRESO Y LA INFLUENCIA DE LA OPOSICIÓN EN LA AGENDA LEGISLATIVA DEL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO, 1997-2012

5.1 Introducción

El cambio político en México y el fortalecimiento de las agrupaciones partidistas de oposición –a costa de la del Presidente–, configurarían un nuevo ciclo de relación entre poderes en México. El Poder Legislativo recuperaba su función legislativa y, dada la amplitud de las fuerzas de oposición en el Congreso y la condición de gobierno en minoría, el Poder Ejecutivo necesitaría del apoyo de por lo menos un partido de la oposición para lograr la aprobación de su agenda legislativa. La dinámica en la relación entre poderes, entonces, se transformaría: por un lado, potenciaba la influencia de los partidos de oposición y, por otra parte, forzaba al Ejecutivo a la negociación continua.

Esta nueva relación entre Poderes, sin embargo, haría también más compleja la producción legislativa en el Congreso. La transformación del sistema de partidos en uno competitivo basado en tres partidos con peso similar en el Congreso puede hacer que estos actores tiendan más a rivalizar entre sí, activando un juego de vetos mutuos, y que ello dificulte el desahogo de la agenda legislativa (Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004; Tsebelis, 2006). De hecho, la idea de la "parálisis legislativa" debida al "peso de los intereses partidistas" se iría expandiendo a círculos más amplios de la sociedad conforme se acumularan las experiencias de gobiernos en minoría en el país (Casar, 2008; Moreno, 1998). Aun así, este nuevo ciclo trajo una redistribución del poder entre los nuevos actores relevantes que se reflejó en su mayor peso en la actividad legislativa y en el aumento de su capacidad para defender exitosamente sus intereses en el Congreso. En este contexto de tres fuerzas con un peso similar es en el que el Ejecutivo mantuvo una negociación continúa con las fuerzas de oposición, que adquirían una influencia inédita en los proyectos de ley del Ejecutivo, ya que su apoyo era condición necesaria para que el Presidente lograra la aprobación de su agenda legislativa.

En este capítulo se profundiza, precisamente, en la influencia legislativa ejercida por parte de los partidos de oposición –a la luz de las enmiendas efectuadas– sobre los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo, y en

el peso adquirido por estas agrupaciones en la producción legislativa del Congreso. Para ello, el capítulo está organizado en dos partes. En la primera se describen las características de esta nueva dinámica legislativa, haciendo hincapié en el peso adquirido por las agrupaciones de oposición y el Ejecutivo en la arena legislativa, así como en su capacidad para lograr que los proyectos de ley que presentan sean aprobados. En la segunda parte, se muestran las cantidades de enmiendas efectuadas con el apoyo de las agrupaciones de oposición, así como el tipo de enmiendas en función de la clasificación de contenido presentada en el Capítulo 2. En ambas partes se acompañan los datos estadísticos con elementos político-contextuales y características del sistema de partidos del periodo de estudio para complementar su interpretación, elementos que enfatizan la relevancia de las agrupaciones de oposición y cómo su funcionamiento influiría en la dinámica legislativa vinculada a la agenda impulsada por el Ejecutivo.

5.2 Gobiernos de minoría en México: la relevancia del Congreso

El cambio político en México ha aumentado notablemente la centralidad del Congreso en la toma de decisiones. Ello es reflejo de la paulatina disminución de la base legislativa del partido en el gobierno y la mayor amplitud y fortaleza en la representación de las fuerzas de oposición en el Congreso. Por un lado, este nuevo contexto ha generado las condiciones para que los partidos de oposición ejerzan una mayor influencia para impulsar sus preferencias e intereses en el ámbito legislativo, lo que se ha visto reflejado en su mayor participación en la actividad legislativa. Por otra parte, este contexto ha disminuido el margen de discrecionalidad y ha debilitado el peso que en la toma de decisiones previamente recaía en la Presidencia. Por tanto, el Ejecutivo se ha visto en la necesidad de negociar con las distintas fuerzas de oposición la tramitación de políticas públicas centrales en su programa de gobierno.

Un primer punto a subrayar son las características del cambio en la distribución de fuerzas legislativas. La Tabla 5.1 muestra la evolución de los espacios ocupados tanto por el partido en el gobierno como por los partidos en la oposición a lo largo de las legislaturas LVII (1997-2000), LVIII (2000-2003), LIX (2003-2006), LX (2006-2009) y la LXI (2009-2012). Durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), el PRI ocupó la Presidencia, que incluye la LVII Legislatura (1997-2000). En las subsiguientes legislaturas analizadas, el

PRI, el PRD, el PVEM, el Partido Nueva Alianza, el PT, Convergencia (más tarde Movimiento Ciudadano) y el Partido Social Demócrata, conformarían la oposición, ocupando el Poder Ejecutivo de los años 2000 al 2006 el Presidente Vicente Fox, y del año 2006 al 2012 el Presidente Felipe Calderón, ambos pertenecientes al PAN.

Tabla 5.1.
Porcentajes de Espacios Legislativos Ocupados por Partidos Políticos

	LVII LEGISLATURA (1997-2000)		LVIII LEGISLATURA (2000-2003)		LIX LEGISLATURA (2003-2006)		LX LEGISLATURA (2006-2009)		LXI LEGISLATURA (2009-2012)	
	Dip.	Sen.	Dip.	Sen.	Dip.	Sen.	Dip.	Sen.	Dip.	Sen.
PRI	47,80*	60,0*	41,60	46	44,40	46,0	21,20	25,00	48,40	25,00
PAN	24,20	26,0	41,4*	36*	30,2*	36*	41,2*	39,8*	28,4*	39,8*
PRD	25,00	12,5	10,60	13	19,0	12,5	25,00	20,31	12,60	20,31
PT	1,4	,78	1,60	0,78	1,20	0,78	2,20	3,91	2,80	3,91
PVEM	1,6	,78	3,20	4	3,40	3,91	3,40	4,69	4,40	4,69
Nueva Alianza	-	-	-	-	-	-	1,56	1,56	1,60	1,56
Convergencia / Movimiento Ciudadano	-	-	0,20	0,78	1,00	0,78	3,60	3,91	1,20	3,91
Otros p.p.	-	-	1	-	,80	-	1,60	,78	0,60	0,78
Total porcentaje de p.p. oposición	52,2	40,6	58,2	64,5	69,8	64,0	58,64	60,16	71,6	60,16

* Partido político en el gobierno.
Fuente: Sistema de Información Legislativa (SIL). Elaboración propia.

La Tabla 5.1 muestra la distribución de los escaños del partido en el gobierno así como los espacios ocupados por los partidos de oposición. Esta disminución se inicia en la LVII Legislatura (1997-2000) cuando el PRI, partido en gobierno, contó con el 47,8 por ciento de los espacios legislativos, mientras que los partidos de oposición en su conjunto alcanzaron el 52,2 por ciento. Asimismo, esta tabla también muestra las legislaturas LIX (2003-2006) y LXI (2009-2012) como dos periodos donde las fuerzas partidistas de oposición alcanzan repuntes importantes, ocupando cerca del 70 por ciento de escaños legislativos tanto para la Cámara de Diputados como para el Senado, mientras que el contingente legislativo del partido en el gobierno para esos mismos periodos ocupa en torno el 30 por ciento para la Cámara de Diputados.

Así, los datos de la Tabla 5.1 subrayan una característica clara de esta nueva etapa: la representación partidista del Presidente no rebasa el 41 por ciento y desciende hasta el 28 por ciento en la Cámara de Diputados. Mientras, en el Senado el partido gubernamental sube hasta el 39 por ciento y desciende hasta el 36 por ciento, esto sin tomar en cuenta la LVII legislatura, último periodo analizado en que el PRI fue partido gubernamental. La representación de las agrupaciones de oposición oscilaría entre el 71 y el 58 por ciento en la Cámara de Diputados. Esta amplitud del bloque de las fuerzas de oposición sería un aspecto revelador del potencial adquirido por las agrupaciones de oposición para defender sus intereses, impulsar su agenda e influir en la actividad legislativa.

La Tabla 5.1 también muestra otra característica importante: el sistema de partidos está concentrado, principalmente, en tres fuerzas partidistas. El PAN, el PRI y el PRD, en su conjunto, obtienen entre el 85 y 99 por ciento del total de los escaños tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. Estos niveles de concentración de espacios legislativos hacen que sea insuficiente el apoyo del conjunto de los partidos restantes con menor representación para lograr la aprobación de los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo, por lo que esta distribución haría imprescindible la colaboración de alguno de los dos partidos de mayor tamaño para que el Presidente lograra la aprobación de sus iniciativas.

Además, la Tabla 5.1 pone de relieve un elemento adicional: la concentración de escaños se encuentra distribuida de manera más o menos equilibrada entre estas tres fuerzas partidistas[144]. Esta distribución ha configurado un sistema de partidos en el Congreso de tres fuerzas legislativas consolidadas, sin considerables diferencias entre sí respecto al número de escaños ocupados, lo cual evitaría que una sola fuerza domine la actividad legislativa sobre los otros partidos. Al mismo tiempo, esto implica que el gobierno busque en cualquiera de estos partidos de oposición a, por lo menos, un socio en el Congreso para facilitar la aprobación de su agenda legislativa.

[144] Los partidos políticos denominados Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia, que más tarde cambiará de nombre a Movimiento Ciudadano, se encuentran ubicados entre el centro-izquierda (PRD) y la izquierda (PT y Convergencia-Movimiento Ciudadano) del espectro ideológico en el sistema de partidos mexicano. Muchas veces esta cercanía ideológica los ha llevado a postular candidatos comunes, tanto a nivel local como a nivel nacional: tal fue el caso de las elecciones presidenciales de los años 2006 y 2012, en las que estas fuerzas partidistas postularon como candidato a la presidencia a Andrés Manuel López Obrador. Esta coincidencia también los ha llevado a adoptar una estrategia legislativa conjunta, lo que en el año 2006 se cristalizó como el Frente Amplio Progresista (FAP), un frente legislativo que integraba a estos partidos políticos.

Los efectos de esta distribución partidista para los gobiernos de tipo presidencial, como el mexicano, han sido analizados por múltiples autores. Tsebelis (2006) ha modelado los efectos de introducir actores adicionales con poderes de veto. Este autor argumenta que cada actor adicional con poderes de veto agregado en los procesos de toma de decisiones disminuiría las probabilidades de modificar el *statu quo*, es decir, aumentarían las dificultades para que los actores involucrados alcanzaran acuerdos que reemplazasen el *statu quo*[145]. Además, Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004), en su análisis sobre el éxito legislativo y coaliciones gubernamentales, agregan que los regímenes presidenciales enfrentan mayores dificultades para forjar coaliciones cuando el partido más grande en el Congreso está conformado por poco más de una tercera parte de los espacios legislativos, pero menos de la mitad de la totalidad. Los autores afirman: "Tal vez no sea la parálisis lo que debilita a las democracias presidenciales, sino algo que dificulta la construcción de coaliciones legislativas cuando hay unos pocos partidos con fuerza similar... son particularmente frágiles cuando hay un número efectivo de partidos en el Congreso de entre 3 y 4 partidos".

En el caso mexicano, la nueva distribución partidista equilibrada en tres fuerzas legislativas da lugar a que cuenten con una probabilidad más o menos similar de incrementar su fuerza legislativa en las siguientes elecciones, que el partido en el gobierno mantenga expectativas reales de ser reelegido y que las fuerzas de oposición aspiren seriamente en convertirse en gobierno. Así, por un lado, esta distribución partidista produciría incentivos para que los principales partidos en la oposición buscaran instrumentar estrategias para diferenciarse de las políticas impulsadas desde el gobierno, llevándolos a rivalizar directamente con la agenda del Ejecutivo, al igual que podría generar enfrentamientos entre las fuerzas de oposición y divisiones internas en este bloque, todo lo cual dificultaría el desahogo de las agendas legislativas del Congreso (Strøm y Müller, 1999; Strøm, 1991).

En efecto, este nuevo ciclo en la relación entre poderes en México iniciado en el año 1997 trajo consigo una percepción negativa que poco a poco se

[145] Tsebelis (2006) también contempla la posibilidad de que un jugador con poderes de veto adicional sostenga las mismas preferencias que uno que previamente esté participando en el proceso de negociación. Para tales casos, siguiendo a Tsebelis (2006), no aumentan la probabilidades de que permanezca el *statu quo*, sino que permanece igual. Este argumento es particularmente relevante para analizar cómo las diferentes distancias ideológicas entre los actores dificultan la consecución de acuerdos. Este último tema se analiza en el capítulo siguiente.

fue asentando entre diversos segmentos de la sociedad mexicana y líderes de opinión. La queja principal aludía al "inmovilismo", a la "parálisis legislativa" y a una "excesiva lentitud" para desahogar el trabajo legislativo, debido al "peso de los intereses partidistas" y a que las "esperadas ganancias en las próximas elecciones", detenían la "construcción de consensos", según un artículo periodístico que data del primer gobierno de minoría (1997-2000) en el que se recogían las opiniones y diagnósticos emitidos por liderazgos políticos, empresariales y sociales del país (Moreno, 1998). Esta impresión se iría expandiendo a otros sectores de la sociedad conforme se acumulaba el número de gobiernos en minoría y se consolidaba esta nueva configuración de relación entre poderes en México, que transformó la dinámica de la producción legislativa del Congreso mexicano[146].

5.2.1 La dinámica legislativa en el Congreso

La distribución partidista en el Congreso mexicano inaugurada en el año 1997 limitó el peso del Presidente en la producción de las políticas para que progresivamente fueran ganando mayor relevancia en la toma de decisiones las principales agrupaciones de oposición. Meyenberg (2003) identifica que en las legislaturas LV (1991-1994) y LVI (1994-1997), periodos en los que el PRI obtuvo la mayoría absoluta en ambas Cámaras, existieron "zonas de veto" que impidieron la participación exitosa en la tramitación de proyectos legislativos impulsados por las fuerzas de oposición. De modo que a los partidos fuera del gobierno no les fue aprobada ni una sola iniciativa en el Pleno que fuera tramitada en las comisiones donde se gestionaba legislación prioritaria gubernamental[147]. Sin embargo, para la LVII Legislatura (1997-2000), en la cual por primera vez el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, conservándola solamente en el Senado, Meyenberg (2003: 151) observa que el PAN y el PRD, partidos de oposición de mayor amplitud en esa legislatura, comienzan a lograr que sus iniciativas sean aprobadas en áreas prioritarias. Para esta autora, la relación entre poderes se transformaría pasando de un Poder Ejecutivo que lideraba la actividad legislativa hacia "una suerte de indisciplina colectiva en contra de las iniciativas del Ejecutivo".

[146] Datos de Casar (2008) basados en la encuesta de *Confianza en las Instituciones* (abril del 2005); de Consulta Mitofsky; y de la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, ENCUP (2001, 2002, 2003 y 2005), de la Secretaría de Gobernación (México).

[147] Para Meyenberg (2003), las comisiones donde es tramitada legislación prioritaria son: la comisión de Hacienda y Crédito Público; la comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; la comisión de Seguridad Social, Trabajo y Previsión Social; la comisión de Patrimonio y Fomento Industrial y la comisión de Educación Pública.

Respecto al dinamismo legislativo emprendido en el Congreso, Casar (2002: 365) estima que "se puede esperar que este órgano compita con el Presidente en lo relativo a la fijación de la agenda, a la toma de decisiones de política pública y a su función de control sobre los actos del Ejecutivo". En efecto, los partidos políticos de oposición competirían con el Ejecutivo intensificando notablemente su participación legislativa. La Tabla 5.2 presenta la información respecto a las iniciativas legislativas presentadas y aprobadas al Poder Ejecutivo, al partido en el gobierno y a los partidos de oposición con mayor representación en la Cámara de Diputados.

Tabla 5.2.
Iniciativas Legislativas del Poder Ejecutivo-Partido en el Gobierno y Partidos de Oposición con mayor Representación en la Cámara de Diputados 1997-2012

LEGISLATURAS	PRESENTADAS			APROBADAS			TOTAL DE INICIATIVAS		PORCENTAJE DE APROBADAS SOBRE PRESENTADAS
	Gobierno		Oposición	Gobierno		Oposición	Presentadas	Aprobadas	Totales
	Poder Eje.	P.P. en Gob.		Poder Eje.	P.P. en Gob.				
Legislatura LVII 1997-2000*	36	79	315	32	16	57	430	105	24%
Legislatura LVIII 2000-2003**	63	245	534	55	58	111	842	224	27%
Legislatura LIX 2003-2006**	49	559	1,453	31	79	198	2,061	308	15%
Legislatura LX 2006-2009**	42	611	1,377	38	99	159	2,030	296	15%
Legislatura LXI 2009-2012**	32	780	1,815	25	47	89	2,627	161	6%

* Partido en el gobierno: PRI.
** Partido en el gobierno: PAN.
Fuente: Sistema de Información Legislativa (SIL). Elaboración propia.

La columna denominada gobierno está a su vez subdividida en dos columnas. Una muestra el número de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo (Poder Eje.), y la otra muestra el número de iniciativas presentadas por

el partido político en el gobierno (P.P. en el Gob.)[148]. Por otra parte, los datos correspondientes a la columna oposición provienen de las iniciativas presentadas por los partidos de oposición con mayor cantidad de escaños ocupados, el PRI y el PRD, mientras que en la LVII Legislatura (1997-2000) se encontraban en la oposición el PAN y el PRD[149].

Los datos de la Tabla 5.2 muestran que los presidentes se enfrentaron en el Congreso a unos partidos de oposición que sostenían una intensa participación legislativa, presentando una alta cantidad de iniciativas a lo largo de las legislaturas analizadas. En las legislaturas LIX (2003-2006) y LX (2006-2009), respectivamente, doblan en cantidad al número de iniciativas presentadas por el Ejecutivo y su partido. Sin embargo, los mayores incrementos en términos porcentuales en comparación con la legislatura inmediata anterior de cada legislatura, se dan en la LVIII Legislatura (2000-2003) y la LIX Legislatura (2003-2006), ya que los porcentajes se disparan al 69,5 y 172, respectivamente. En la LX Legislatura (2006-2009) se produce una tenue disminución de un 5 por ciento en la presentación de iniciativas por parte de los partidos de oposición con mayor representación en la Cámara en comparación con la legislatura inmediata anterior. En esta legislatura también se renueva el Ejecutivo, comenzando la Presidencia de Felipe Calderón Hinojosa. No es hasta la LXI Legislatura (2009-2012), segunda mitad del mandato del presidente Felipe Calderón, cuando se reanuda el incremento en la presentación de iniciativas por parte de los partidos de oposición, con un 32 por ciento en comparación con la legislatura inmediata anterior. También es en esta legislatura cuando los dos partidos de oposición en conjunto alcanzan a presentar la cifra más alta, con un total de 1.815 iniciativas, en el periodo de tiempo analizado para el caso de México.

Asimismo, la cantidad de iniciativas gubernamentales presentadas, es decir, la suma de iniciativas del Poder Ejecutivo y del partido en el gobierno, también muestra un aumento que, si bien es moderado, se revelaría constante. Las

[148] Asumir como homogéneas las preferencias del Ejecutivo y su partido político simplifica la relación entre ambos. Samuels (2002) muestra los diferentes incentivos a los que estos dos actores se encuentran expuestos en los sistemas de división de poderes, que incluso podrían llevarlos a enfrentarse conforme se aproximan las elecciones. Sin embargo, la relación del gobierno con su partido es ciertamente menos adversa que con los demás partidos, siendo su partido una base de apoyo más confiable, ya que su distancia ideológica podría ser menor y ello los llevaría a coincidir en mayor medida en decisiones de política pública y a compartir un futuro político ligado al desempeño del gobierno (Barrett y Eshbaugh-Soha, 2007). Esto es todavía más cierto para los casos de partidos políticos disciplinados como los partidos políticos mexicanos.

[149] Se omiten los datos sobre las iniciativas pendientes de dictaminar y desechadas.

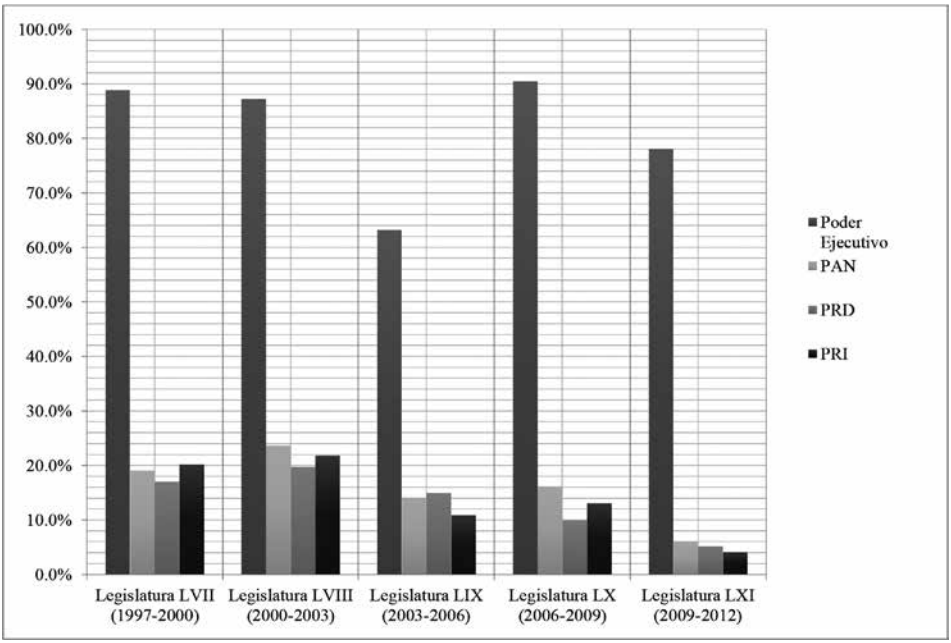
legislaturas LVIII (2000-2003) y LIX (2003.2009) reflejan los mayores incrementos en términos porcentuales respecto a la legislatura inmediata anterior, con aumentos del 167,8 y del 97,4, respectivamente. La LX Legislatura (2006-2006) presenta un aumento discreto en la presentación de iniciativas gubernamentales, del 7,4 por ciento, en comparación con el periodo legislativo inmediato anterior. Por contraparte, la cantidad más alta de iniciativas presentadas tiene lugar en la LXI Legislatura (2009-2012), con un total de 812. Sin embargo, la cantidad de iniciativas correspondientes al Poder Ejecutivo a partir de la LX Legislatura (2000-2003) muestra un progresivo descenso.

Por otra parte, esta explosión en la presentación de iniciativas no vino aparejada con un aumento proporcional en las iniciativas aprobadas. Vale la pena agregar, sin embargo, que la "productividad legislativa", el porcentaje de iniciativas aprobadas respecto a las presentadas, es un indicador polémico para evaluar la producción legislativa, ya que suma cada iniciativa y legislación aprobada sin ponderar las distinciones entre las leyes, por ejemplo, secundarias y las de carácter constitucional. Este indicador tampoco toma en cuenta elementos de calidad en la legislación aprobada, ni criterios de procesos de deliberación parlamentaria, entre otros elementos de evaluación. Aun así, es un indicador que refleja en cierto modo los ritmos del trabajo legislativo y la capacidad de los actores para desahogar la agenda legislativa (Ugalde, 2003). En este sentido, este indicador muestra que los niveles de aprobación de iniciativas, lejos de mostrar una parálisis en la producción legislativa, más bien ha revelado una relativa estabilidad, mostrando el porcentaje mayor de iniciativas aprobadas sobre presentadas la LVIII Legislatura (2000-2003), periodo en el que tiene lugar el cambio de gobierno asumiendo el Poder Ejecutivo un candidato del PAN.

El Gráfico 5.1 muestra la productividad legislativa del Poder Ejecutivo, así como de los tres partidos que ocupan la mayor cantidad de escaños. Dada la alta cantidad de iniciativas presentadas por el bloque de partidos políticos de oposición, varios puntos porcentuales implican cantidades considerables de iniciativas aprobadas a los partidos políticos pertenecientes a este bloque. Es así que si bien en el Gráfico 5.1 las barras reflejan diferencias sustanciales entre los porcentajes de productividad legislativa alcanzados por actor, las cifras desplegadas en la Tabla 5.2 indican que el acumulado de iniciativas aprobadas a los partidos de oposición es en ocasiones similar o ligeramente superior a

las cantidades de iniciativas gubernamentales aprobadas. Lo anterior sería un indicador de que los partidos de oposición consolidaron la suficiente fortaleza para coordinarse y controlar una parte importante de la agenda legislativa y construir los acuerdos con las fuerzas gubernamentales para que parte de sus intereses y demandas fueran satisfechas.

Gráfico 5.1.
Productividad legislativa: porcentajes de iniciativas aprobadas sobre cantidad de iniciativas presentadas 1997-2012



Fuente: Sistema de Información Legislativa (SIL). Elaboración propia.

Por otra parte, del Gráfico 5.1 sobresale que el Poder Ejecutivo, a pesar de que la distribución partidista consolidada en el Congreso inaugurada en el año 1997 implicaría la erosión de la base partidista del Presidente, lo que dificultaría la tramitación de sus iniciativas, logra los porcentajes más altos de aprobación, revelando la más alta tasa de productividad legislativa. Así, podría sostenerse que las fuerzas de oposición no instrumentaron una estrategia de bloqueo directo a la agenda legislativa impulsada por el Poder Ejecutivo,

sino que se lograron establecer negociaciones con el Ejecutivo y ello llevó finalmente a la aprobación de los proyectos de ley del Presidente.

Asimismo, el actor que cuenta con la segunda tasa más alta de productividad por legislatura es, precisamente, el partido en el gobierno. En la LVII Legislatura (1997-2000), último periodo analizado en el que el PRI estuvo en el gobierno, este partido logró que el 20 por ciento de sus iniciativas fueran aprobadas. Detrás de ese partido se ubicaría el PAN, en ese entonces en la oposición con el 19 por ciento de las iniciativas aprobadas sobre el total de iniciativas que este partido impulsa. En las subsiguientes legislaturas, el partido en el gobierno, nuevamente, es el segundo actor con las tasas más altas, salvo en la LIX Legislatura (2003-2006), en la que el PRD logra que le sean aprobadas el 15 por ciento de las iniciativas y el PAN, partido en ese entonces en el gobierno, logra que le sean aprobadas el 14 por ciento de las iniciativas presentadas, lo cual es un porcentaje tan sólo ligeramente inferior al alcanzado por el PRD. Si bien las diferencias de productividad legislativa no son sustanciales con respecto a los partidos de oposición, ubicarse como partido en el gobierno representaría un factor que explicaría las diferencias entre estas tasas.

El Gráfico 5.1 y la Tabla 5.2 demuestran que esta nueva configuración de relación entre poderes revelaría capacidades para que los actores involucrados alcanzaran acuerdos a lo largo de los gobiernos de minoría analizados. Por otra parte, estos actores, que por su amplitud en el Congreso y relevancia política se erigieron en piezas clave de este proceso, como lo son los partidos políticos de oposición además del Poder Ejecutivo, obtuvieron ganancias significativas al lograr que un porcentaje importante de sus iniciativas fuesen aprobadas. Este nuevo ciclo trajo una redistribución de poder en el Congreso entre los actores políticos. Más aún: al comparar el bloque gubernamental con el de oposición, un análisis meramente cuantitativo indicaría que ambos bloques obtendrían cantidades similares de proyectos legislativos aprobados, por lo que a diferencia de lo establecido por la teoría de que actores adicionales dificultarían la construcción de acuerdos en los procesos de negociación (Tsebelis, 2006), estos datos mostrarían que el cambio político generaría más bien otros puntos de acuerdos ubicados en los ámbitos de preferencia de estos nuevos actores legislativos –los partidos de oposición– que contarían con la fortaleza necesaria para establecer acuerdos y defender sus intereses con un relativo éxito.

El descenso en la participación legislativa del Poder Ejecutivo es otra característica importante del nuevo ciclo en la relación entre poderes. Este descenso refleja la elevada complejidad que adquirió la actividad legislativa debido al aumento de actores relevantes en el Congreso, a su intensa participación en el Congreso y a su intención de competir con el Ejecutivo en el manejo de la agenda legislativa. Ello implicaría que los roles del Presidente y su equipo se han diversificado. Esta diversificación tendría, al menos, los objetivos de identificar las iniciativas impulsadas por otros actores que fuesen contrapuestas a los intereses del Ejecutivo e impedir su aprobación; negociar con los partidos de oposición el encaje de los temas de interés del Ejecutivo en la ya de por sí saturada agenda legislativa del Congreso; y encontrar el tiempo y la coyuntura adecuados para que, una vez presentadas las iniciativas, éstas cuenten con mayores probabilidades de aprobarse. A estos objetivos habría que agregar una estrategia de negociación continua, intercambio de apoyos para las agendas de cada actor y la forja de las alianzas que culminen en la aprobación de sus iniciativas. Todos estos roles obligarían a ordenar un amplio alud de información generado por un universo promedio de 1.090 iniciativas presentadas por los partidos de oposición en cada legislatura.

Este nuevo contexto, además, requeriría incrementar considerablemente la eficacia del Ejecutivo en el impulso de su agenda legislativa, lo que necesariamente pasaría por conseguir el apoyo de por lo menos alguna de las fuerzas de oposición para lograr la aprobación de sus iniciativas. De lo contrario, los fracasos legislativos podrían exponer a los presidentes a un desgaste público que cuestionara su capacidad de liderazgo para poner en marcha el programa por el cual fueron electos y esto podría convertirlos en actores políticos poco atractivos para negociar y asociarse en el Congreso. Para evitar este escenario, los temas a impulsar en el Congreso y la negociación continua con los nuevos actores relevantes de la oposición se tornarían para el Ejecutivo mexicano en aspectos decisivos para maximizar su efectividad[150]. Así, este nuevo contexto aumentaría la capacidad de influencia por parte de las agrupaciones de oposición en los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo.

[150] Sobre este punto, Edwards III y Barrett (1999) afirman que el Congreso americano cuenta con la capacidad para construir e impulsar su propia agenda, por lo que los presidentes no necesariamente dominan la agenda legislativa en el Congreso, lo que les lleva a concentrarse en unos pocos temas, que frecuentemente son de relevancia. Respecto al caso mexicano, la distribución partidista y los porcentajes de iniciativas aprobadas alcanzados por el bloque de la oposición a los que se ha hecho referencia dan un panorama sobre la alta competencia existente en torno a la agenda legislativa en el Congreso mexicano. Ello ha llevado, también, a que los presidentes mexicanos concentren sus esfuerzos para lograr la aprobación de una corta lista de temas, pero relevantes, en el Congreso.

5.3 La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas del Poder Ejecutivo en los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

Aunque la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México se ha transformado, los presidentes mexicanos continúan ejerciendo el principal liderazgo político del país. Como manifestaciones de esta centralidad, sobresale su capacidad para definir prioridades, desplegar recursos e influir de manera determinante en la opinión pública. En efecto, como se mostró en la sección anterior, el Poder Ejecutivo demuestra una alta efectividad para lograr que las iniciativas que presenta, frecuentemente sobre los temas más relevantes de la legislatura, y piezas de su agenda de gobierno sean aprobadas por el Congreso. Ello es muestra de que el Presidente mexicano posee una capacidad de convocatoria relevante, a la cual han atendido positivamente los partidos de oposición.

Aun así, lo que pone de relieve este nuevo ciclo de relación entre poderes en México –marcado por la condición de gobiernos en minoría–, es que los agentes de oposición tienen la opción de atender o no a las convocatorias de negociación lanzadas por el Presidente, así como de apoyar o rechazar los proyectos de ley del Ejecutivo. Es así que la consecución de los objetivos legislativos de los presidentes mexicanos depende en gran medida de su capacidad de convencimiento y negociación para conseguir el apoyo de estos partidos en el Congreso (Neustadt, 1960). Por otra parte, a los partidos de oposición les otorga una importancia inédita, ubicándolos en una posición estratégica ventajosa para impulsar sus intereses y participar activamente en el diseño del contenido final de estos proyectos. Este nuevo ciclo de relación entre poderes potenciaría la influencia de estas agrupaciones en la agenda del Ejecutivo.

5.3.1 Delimitación del conjunto de iniciativas a estudiar impulsadas por el Poder Ejecutivo en los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

Puesto que el objetivo de este estudio es determinar la influencia legislativa que la oposición ha ejercido sobre las iniciativas del Poder Ejecutivo en el Congreso, en primera instancia se delimita el segmento de proyectos de ley que se analizarán en esta investigación. Para ello, se siguen los criterios delineados en el Capítulo 2. Estos criterios dejan fuera del análisis un total de 111 iniciativas para focalizar la investigación en 106 del total de 222

iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo para este periodo de estudio[151]. En la Tabla 5.3 se presenta la distribución de las diferentes cantidades de iniciativas ubicadas en algunos de los supuestos de exclusión mencionados en el Capítulo 2.

Tabla 5.3.
Distribución de Iniciativas que caen en Supuestos de Exclusión

Legislatura	Total de iniciativas no incluidas	No aprobadas	Proyectos ingresos/ egresos	Simbólicas	Internacional	Otras
LVII	20	4	6	7	0	3
LVIII	26	8	6	4	1	7
LIX	28	16	7	1	1	3
LX	18	4	6	0	2	6
LXI	19	7	4	6	0	2
Totales	111	39	29	18	4	21

Fuente: Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página web de la Cámara de Diputados (México). Elaboración propia.

De la información integrada en la Tabla 5.3 sobresale que estas iniciativas en su conjunto representan el 51 por ciento del total de 217 iniciativas analizadas en el Congreso que son impulsadas por el Ejecutivo para el periodo analizado. Asimismo, de estas 111 iniciativas, el 35 por ciento no fue aprobado por el Congreso. En el siguiente porcentaje más alto se encuentra la columna que integra los proyectos de ingresos y egresos presentados por el Ejecutivo, que representan el 26 por ciento.

La columna con la tercera cantidad más alta es la denominada "Otras", que incluye iniciativas con características diversas que fueron aprobadas sin modificaciones a través del proceso de enmienda en la Cámara de Diputados. De las 21 iniciativas, 12 están vinculadas con modificaciones del funcionamiento del Estado, como la redefinición de las atribuciones entre los diferentes niveles de gobierno, federalismo fiscal y modificaciones al marco normativo de las Fuerzas Armadas mexicanas. Por otra parte, las iniciativas

[151] La cantidad de iniciativas que se dejan fuera del análisis, más las que sí son incluidas, no suman la cantidad total de las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo. Esto es así debido a que el Congreso en diversas ocasiones opta por incluir en un solo dictamen varios proyectos ley a la vez. Debido a ello, las 222 iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo equivalen a un total de 217 iniciativas impulsadas en trámites legislativos en la Cámara de Diputados.

restantes están relacionadas con regímenes fiscales especiales para sectores económicos específicos.

Como se mencionó en el Capítulo 2, el hecho de que estas iniciativas no hayan recibido enmienda alguna a lo largo de su respectivo trámite legislativo no implica que las fuerzas de oposición no hayan ejercido algún tipo de influencia sobre el contenido de la iniciativa, ya que es probable que la influencia de la oposición y los acuerdos entre las fuerzas políticas se hayan producido en etapas previas a la presentación formal de las iniciativas en el Congreso, y posteriormente se haya delegado en el Ejecutivo la función de elaboración y presentación formal del proyecto de ley (Kiewiet y McCubbins, 1991). Además, una hipótesis complementaria es que el sector al que se alude en la iniciativa no canalizara sus negociaciones a través de las fuerzas partidistas representadas en el Congreso. Este podría ser el caso, por ejemplo, de las Fuerzas Armadas mexicanas, que tradicionalmente han conservado cierta autonomía para organizar su funcionamiento interno y se han abstenido de ejercer una injerencia directa y constante en los ámbitos partidista y parlamentario[152]. No obstante, esta dinámica legislativa de diseño de políticas queda fuera del análisis de esta investigación.

La columna denominada "Simbólicas" comprende iniciativas que señalan lineamientos específicos respecto a la acuñación de monedas conmemorativas y normas relativas al otorgamiento de reconocimientos por parte del Estado a personalidades destacadas en diferentes ámbitos como el deportivo y cultural, entre otros. Por otra parte, la columna denominada "Internacional" alude a iniciativas vinculadas a tratados internacionales, hemisféricos y de integración económica y comercial de México con otros países[153]. Ambas tipologías son, ciertamente, políticas con relevancia, aunque cabría la posibilidad de que no reflejasen divergencias sustanciales entre las agrupaciones de oposición y las fuerzas gubernamentales.

[152] En la actualidad, este papel de las Fuerzas Armadas mexicanas ha tenido algunas excepciones, principalmente suscitadas a raíz de su rol cada vez más visible e importante en el combate del crimen organizado. Diversos secretarios de la Defensa han insistido públicamente, así como en comparecencias en el Congreso, en la necesidad de que el Congreso dote a las Fuerzas Armadas de un marco jurídico que detalle sus funciones en el combate del crimen organizado.

[153] Si bien la política internacional ha sido un ámbito en el que tradicionalmente el Ejecutivo posee un margen de acción más amplio, la nueva dinámica en la relación entre poderes en México lo convirtió en un campo de disputa entre poderes. Ello se vería reflejado en la postura crítica que sostendrían algunos miembros de oposición –principalmente del PRD– respecto a la política exterior del gobierno de Vicente Fox con el gobierno cubano, así como en las dos negativas por parte del Congreso que impidieron que el Presidente Vicente saliera a dos giras internacionales (Velázquez, 2008).

5.3.2 La influencia legislativa de la oposición: enmiendas presentadas y efectuadas

La Tabla 5.4 muestra las 106 iniciativas impulsadas por el Ejecutivo mexicano que recibieron algún tipo de enmienda a lo largo de su trámite legislativo en la Cámara de Diputados. El promedio total de enmiendas presentadas es de 17,31 sobre el total de iniciativas analizadas en el periodo de estudio. La LVII Legislatura (1997-2000) es la que más se acerca a este promedio, con 20,56 de enmiendas presentadas sobre el total de iniciativas propuestas para esta Legislatura. Por el contrario, la LVIII Legislatura (2000-2003) es la que más se aleja de este promedio, con 26,08 enmiendas propuestas, ya que queda a 8,77 puntos de distancia con el promedio general. Por otra parte, las legislaturas LIX (2003-2006), LX (2006-2009) y LXI (2009-2012) cuentan con un promedio similar entre sí que va de 9,45 a 12,90 de enmiendas propuestas sobre el total de iniciativas analizadas para sus respectivos periodos.

Tabla 5.4.
Iniciativas Analizadas, Enmiendas Presentadas y Aprobadas 1997-2012

Presidentes	Legislatura	Cantidad de iniciativas	Enmiendas			
			Presentadas	Aprobadas	Promedio presentadas	Promedio aprobadas
Ernesto Zedillo **PRI**	LVII	16	329	324	20,56	20,25
Vicente Fox **PAN**	LVIII	34	887	772	26,08	22,70
	LIX	22	208	186	9,45	8,45
Felipe Calderón **PAN**	LX	22	284	255	12,90	11,59
	LXI	12	127	110	10,58	9,16
	Total	**106**	**1,835**	**1,647**	**17,31**	**15,53**

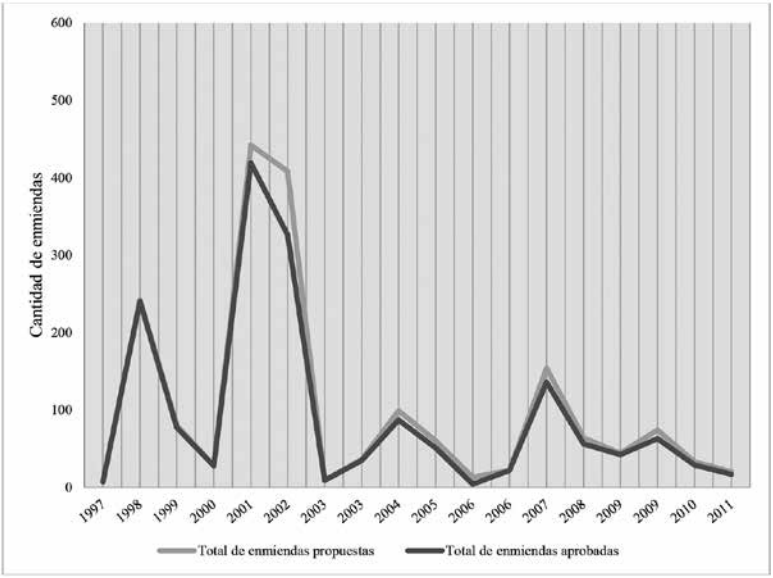
Fuente: Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página web de la Cámara de Diputados. Elaboración propia.

Por otra parte, el Gráfico 5.2 muestra la distribución de enmiendas propuestas y aprobadas por años a lo largo del periodo analizado. Sobresale que de las siete iniciativas que recibieron la mayor cantidad de enmiendas, es decir de cincuenta a cien, cuatro fueron propuestas por el Presidente Vicente Fox y fueron tramitadas en la LVIII Legislatura (2000-2003). De estas cuatro iniciativas, tres fueron tramitadas en 2001, primer año de gobierno. También Vicente Fox presentó en la LVIII Legislatura (2000-2003) el mayor número de iniciativas que recibieron una cantidad reducida de enmiendas, es decir, de una a veinte modificaciones a lo largo de su trámite legislativo. Estas

iniciativas fueron 21, de la totalidad de 34 analizadas para esta legislatura. Por otra parte, el Presidente Felipe Calderón se encuentra ligeramente por debajo de esta cantidad, con 19 iniciativas que recibieron un rango de una a veinte modificaciones; sin embargo, representan cerca del 87 por ciento del total de iniciativas presentadas por este Presidente. De estas 19 iniciativas, 10 fueron tramitadas en el año 2008 y nueve iniciativas fueron recibidas entre finales del año 2006 y todo el 2007, tal y como se muestra en el Gráfico 5.2.

Asimismo, vale la pena subrayar que ambas legislaturas, la LVIII (2000-2003) y LX (2006-2009), coinciden con los inicios de los gobiernos de los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón. Sin embargo, a pesar de este contexto similar, se observan diferentes cantidades de enmiendas efectuadas que fueron apoyadas por los grupos de oposición, ya que en el caso de la LVIII Legislatura (2000-2003) hay una alta cantidad de modificaciones en las iniciativas presidenciales analizadas, las cuales sobresalen notablemente en el Gráfico 5.2, mientras que en la LX Legislatura (2006-2009), el número de enmiendas efectuadas en el Congreso a las iniciativas impulsadas por el Presidente Felipe Calderón es sensiblemente menor.

Gráfico 5.2.
Distribución de Enmiendas Propuestas y Aprobadas por años 1997-2012

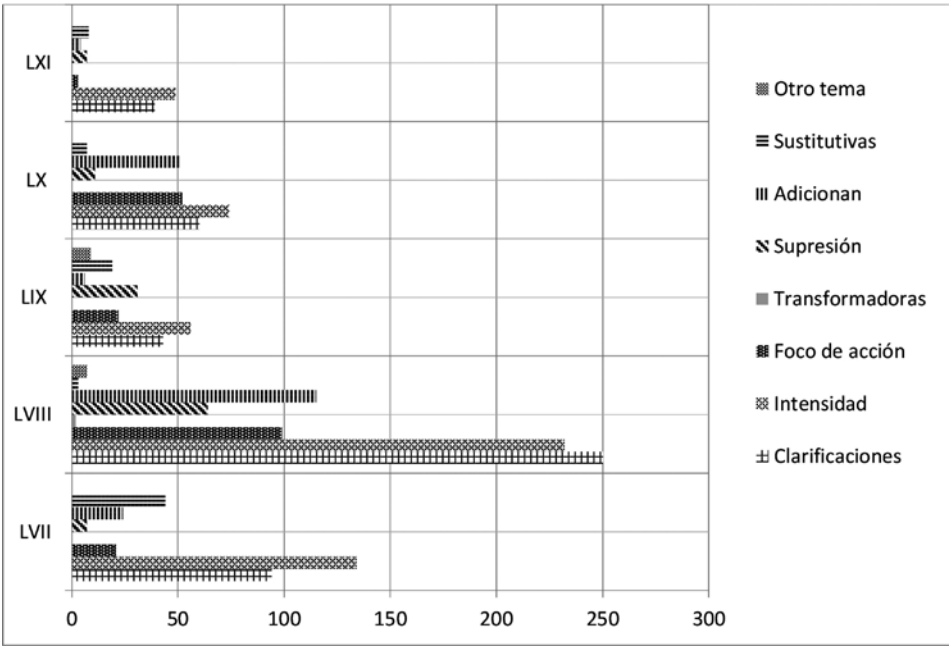


Fuente: Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página web de la Cámara de Diputados. Elaboración propia.

5.3.3 Las enmiendas efectuadas: clasificación de enmiendas

La influencia ejercida a través del proceso de enmienda varía también en función del tipo de cambio que implica cada enmienda. El Gráfico 5.3, que comprende las cinco legislaturas analizadas, muestra las enmiendas efectuadas clasificadas siguiendo la tipología propuesta por Barrett y Eshbaugh-Soha (2007) ajustada para este estudio siguiendo lo planteado en el Capítulo 2.

Gráfico 5.3.
Clasificación de enmiendas efectuadas 1997-2012



Fuente: Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página web de la Cámara de Diputados. Elaboración propia.

Del Gráfico 5.3 sobresalen múltiples elementos. El primero de ellos es que de la suma de cada clasificación de enmiendas, la mayor cantidad corresponde a la clasificación denominada como de Intensidad (545). Este rubro está integrado por modificaciones centradas en aminorar o aumentar los cambios en las iniciativas originalmente propuestas por el Ejecutivo. La segunda mayor cantidad de enmiendas son las clasificadas como Clarificaciones (486), que agrupa a las enmiendas vinculadas a modificaciones formales, definiciones

conceptuales, adecuaciones normativas generales y a cambios relacionados con la técnica jurídica.

Otro de los elementos a destacar del Gráfico 5.3 es que el rubro de enmiendas denominado Transformadoras, las cuales modifican tanto el tipo de actores o sectores a los que se dirige la propuesta legislativa en cuestión como la magnitud de dicha influencia, cuenta con la menor cantidad de enmiendas del total analizadas con apenas dos. Éste es un dato interesante ya que refleja que, en general, se produjo un diseño de iniciativas y una orientación en las negociaciones que logró evitar una transformación radical de las iniciativas del Poder Ejecutivo en el Congreso. Por otra parte, este dato también podría reflejar que las preferencias del Poder Ejecutivo y las de los legisladores no estarían marcadamente alejadas en cuanto a la definición de los actores involucrados y a las medidas para lograr los objetivos comprendidos en las iniciativas enviadas por el Ejecutivo y examinadas en el Congreso.

Un tercer elemento a destacar del Gráfico 5.3 es que en la LVIII Legislatura (2000-2003) se concentran la mayor cantidad de enmiendas de cada una de las clasificaciones propuestas. La categoría denominada Intensidad suma un total de 232 enmiendas. En esa legislatura se efectuaron las dos enmiendas identificadas como Transformadoras. También se identificaron como de Foco de Acción (99), Supresión (64) y Adición (115) enmiendas.

La alternancia en el Poder Ejecutivo ocurrida en la LVIII Legislatura (2000-2003) generó múltiples divisiones en el PRI. Estas divisiones internas en el partido pueden ser un factor que ayude a explicar la alta cantidad y el muy variado tipo de las enmiendas que fueron efectuadas en esta legislatura. Previamente, este partido coordinaba la actividad legislativa siguiendo la pauta marcada por su líder indisputado que, como se mencionó en el Capítulo 4, era el Presidente. Sin embargo, al reequilibrarse la distribución de espacios partidistas en el Congreso en el año 1997 y al pasar el PRI por primera vez desde el año 1929 a ocupar la oposición y desaparecer su antiguo líder ubicado en la Presidencia del país, su dinámica partidista carecería de un eje articulador, hasta el punto de gestarse múltiples polos decisores con diversos grados de autonomía y con intereses diferenciados a defender en el Congreso (Langston, 2010). Esta gestación de nuevos polos sería el reflejo de la dinámica, acomodos y reequilibrios internos para ajustar su funcionamiento a su nuevo rol como oposición en un contexto de incertidumbre generado por

la transición y la competencia político-electoral afianzada en el país a partir del año 1997 (Rodríguez, 2010).

Esta última afirmación es corroborada por un alto funcionario del PRI y actor relevante de este periodo entrevistado para esta investigación, que resume la primera experiencia del partido en la oposición así: "En esta legislatura… se da un fenómeno en que las directrices del partido no necesariamente transitan por los grupos parlamentarios, cosa que no había ocurrido en la historia del PRI. En el año 2000 se da una dispersión de fuerzas, una fuerza centrífuga, y se genera una relación de distanciamiento gradual entre las fuerzas (del partido)"[154]. Por otra parte, un alto funcionario del gobierno e integrante del *kitchen cabinet*[155] del Presidente Vicente Fox entrevistado para esta investigación, al mismo tiempo que ratificaba esta versión, hablaba de que "las diferencias internas de ese partido (el PRI)" le plantearon al gobierno el siguiente dilema: entablar negociaciones laterales "con los múltiples interlocutores que surgieron en el PRI" (refiriéndose a los gobernadores priistas y "sus" legisladores), o bien "centralizar la negociación en el liderazgo partidista priista que reclamaba la atención para sí y amenazaba con boicotear al gobierno si no centralizábamos las negociaciones"[156]. En todo caso, ambas opciones compartían un factor común: la debilidad para coordinar los contingentes legislativos priistas, lo que dificultaba el sostenimiento de los acuerdos en el Congreso.

Esta "fuerza centrífuga" en el PRI tuvo dos orígenes vinculados a dos momentos distintos del periodo de gobierno de Vicente Fox. El primer momento surgió a raíz del debate interno para definir la relación que establecería el PRI como oposición con el gobierno; una corriente se inclinaba a la colaboración del PRI en puntos de la política económica del gobierno –encabezada por la maestra Elba Esther Gordillo, Secretaria General de ese Partido–, mientras que otro sector planteaba el distanciamiento y la confrontación directa con el gobierno como estrategia para recuperar la Presidencia en las elecciones del año 2006 –sector liderado por Roberto Madrazo, presidente del Partido–. Finalmente, se impondría esta último sector, pero con el coste de una ruptura del partido[157]. El segundo momento se produjo a raíz de la lucha por el

[154] Entrevista realizada el 20 de febrero del 2013 en México, D.F.

[155] Término utilizado en los Estados Unidos e Inglaterra para referirse al círculo cercano de consejeros del Presidente.

[156] Entrevista realizada el 6 de marzo del 2013 en México, D.F.

[157] Esta ruptura del PRI conllevaría a la expulsión de Elba Esther Gordillo del partido. Posteriormente, esta dirigente crearía el Partido Nueva Alianza, que tendría entre sus filas a expriistas y, principalmente, a maestros del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, ya que la maestra Elba Esther Gordillo era secretaria general de ese sindicato.

control de la organización para las elecciones presidenciales del año 2006 entre Roberto Madrazo, presidente del partido, enfrentado con un grupo de gobernadores del PRI –denominado TUCOM[158] (Aguilar y Castañeda, 2007; Mirón, 2007)–. Ambos conflictos internos del PRI dañaron la coordinación del partido en el Congreso, lo que dificultó encontrar y definir sus intereses comunes como partido –que fueran más allá de contener al Ejecutivo, propio de todo partido de la oposición– para impulsarlos de manera cohesionada y proactiva. Este debilitamiento del partido se reflejó en su fragmentada y variopinta actuación a nivel legislativo, sobre todo durante la LVIII Legislatura (2000-2003) (Krehbiel, 1999, 2012).

Para ilustrar este punto, la Tabla 5.5 presenta la reclasificación de las enmiendas en función de si las modificaciones implicaron una influencia de carácter proactivo, neutral o de contención, clasificación que se especifica en el Capítulo 2. La tabla muestra que, a pesar de que en la LVIII Legislatura (2000-2003) se presenta la mayor cantidad de enmiendas (887), el bajo porcentaje de enmiendas de carácter proactivo (29,01) se convierte en un indicador de que los partidos de oposición carecieron de la capacidad para adoptar en lo interno una postura más o menos uniforme, coordinarse en el Congreso y ejercer una influencia –a través del proceso de enmiendas– más constructiva en beneficio de sus propios intereses y objetivos.

Para la Legislatura LX (2006-2009) –periodo en el que comienza el mandato del Presidente Felipe Calderón– las cantidades de enmiendas efectuadas desciende a 255. No obstante, a pesar de este descenso, los partidos de oposición lograron el porcentaje más alto de enmiendas clasificadas como proactivas: 43,36[159]. Esta cifra es un indicador de que el bloque de la oposición logró aliviar presiones internas, consolidar una mayor capacidad de coordinación y con ello negociar y desplegar un accionar más proactivo para sus intereses. Por otra parte, esta tabla también muestra que en los periodos legislativos que coinciden con el final de los mandatos y que, por consiguiente, están más próximos a la convocatoria electoral de renovación del Poder Ejecutivo –LIX

[158] Este grupo de gobernadores sería conocido públicamente como TUCOM, acrónimo de Todos Unidos Contra Madrazo. Por otra parte, a partir del primer gobierno de minoría en el año 1997, los gobernadores irían adquiriendo cada vez más relevancia en las decisiones nacionales del partido y ganarían influencia en el Congreso a través de los legisladores electos en los estados que gobernaban. Esta mayor influencia en el Congreso por parte de los gobernadores se debía en parte a la prohibición de la reelección que impedía que los legisladores hicieran carrera en el Congreso, ya que hacía que estos se subordinaran a los gobernadores con la intención de proseguir su carrera a nivel local (Hernández, 2008; Langston, 2010).

[159] Además, la Tabla 5.2 muestra que también para la LX Legislatura (2006-2009) los partidos de oposición logran la segunda cifra más alta en proyectos de ley aprobados en el Congreso.

Legislatura (2003-2006), LXI Legislatura (2009-2012) y LVII Legislatura (1997-2000)–, se incrementan sustancialmente las enmiendas efectuadas clasificadas como de contención. Estas legislaturas también presentan las cantidades de enmiendas efectuadas más bajas, lo cual podría ser un indicador de que el efecto del ciclo electoral haría que los legisladores aparten su atención de la producción legislativa (cuestión sobre la que se profundizará en el Capítulo 6) (Strøm y Müller, 1999; Strøm, 1991).

Tabla 5.5.
Reclasificación de Enmiendas en
Proactivas, Contención y Neutrales en Porcentajes

CLASIFICACIÓN	LVII Legislatura (1997-2000)	LVIII Legislatura (2000-2003)	LIX Legislatura (2003-2006)	LX Legislatura (2006-2009)	LXI Legislatura (2009-2012)
PROACTIVAS	27,47	29,01	30,11	43,36	13,64
CONTENCIÓN	43,52	38,34	46,77	33,20	50,91
NEUTRALES	29,01	32,38	23,12	23,44	35,45
TOTAL PORCENTUAL	100	100	100	100	100

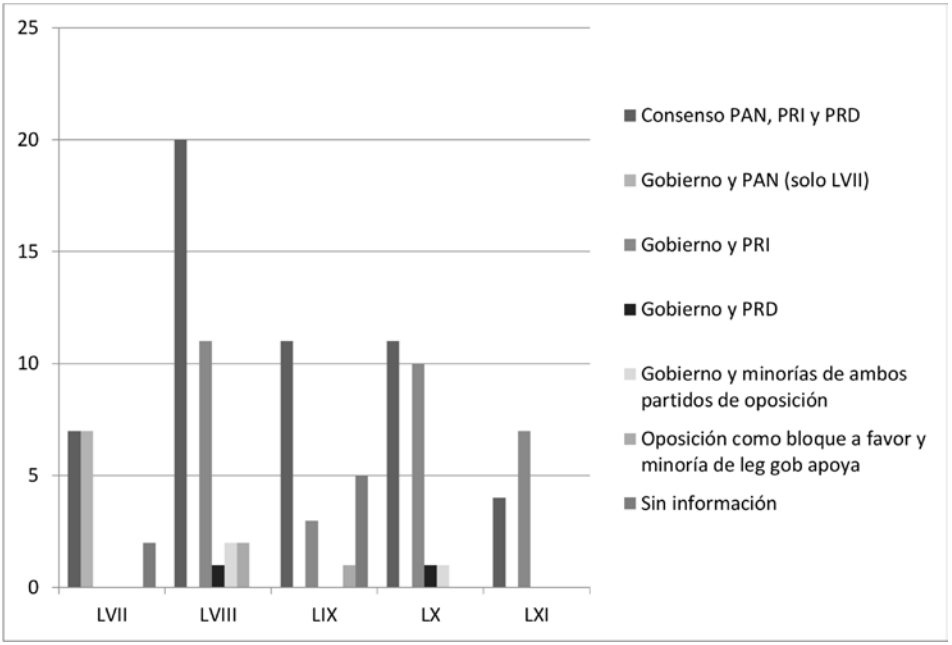
Fuente: Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página web de la Cámara de Diputados. Elaboración propia.

5.3.4 Las enmiendas efectuadas: por partido de oposición y espacio legislativo

Las enmiendas efectuadas también varían según el partido o partidos de oposición que las apoyan, así como en función del espacio legislativo en el que ocurrieron. El Gráfico 5.4 muestra los partidos que apoyaron las enmiendas efectuadas a los proyectos de ley analizados en comisiones. Para su elaboración, se identificó la identidad partidista de los legisladores que firmaron apoyando los dictámenes –o informes– de las comisiones. Se consideró que un partido de oposición apoya el informe emitido por la comisión cuando más del 50 por ciento de sus integrantes en dicha comisión firma el informe[160]. Por otra parte, el Gráfico 5.5 muestra las enmiendas efectuadas a nivel plenario. Para su elaboración, se identificó al proponente o proponentes y su filiaciones partidistas.

[160] Se identifica a los integrantes de las comisiones que participan en el análisis de cada proyecto de ley por medio de la revisión de cada informe –dictamen– de comisión, ya que ahí vienen detallados los nombres de los legisladores integrantes de las comisiones que participaron en dicho proceso.

Gráfico 5.4.
Coaliciones gobierno-partidos de oposición en comisiones



Fuente: Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página web de la Cámara de Diputados. Elaboración propia.

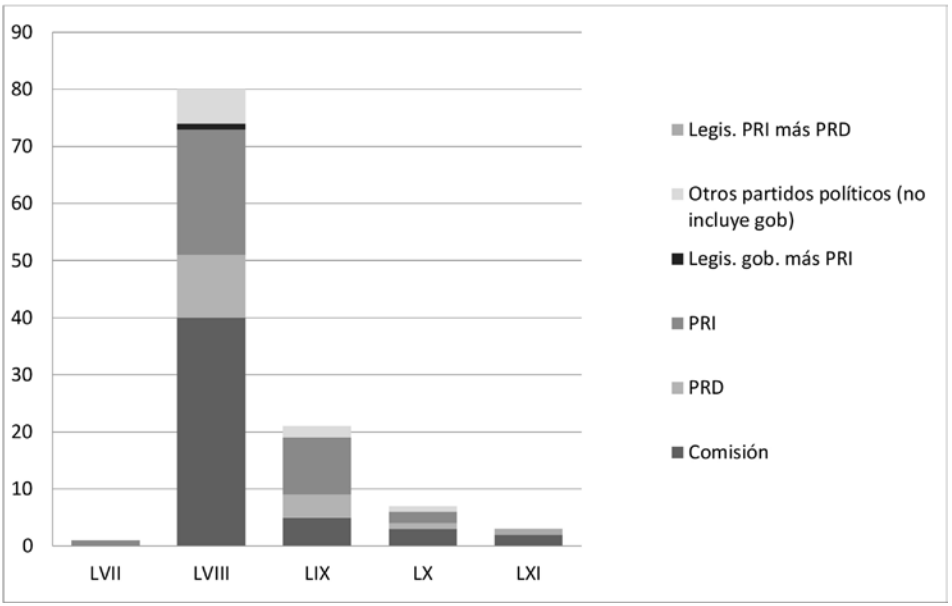
Uno de los elementos que sobresale del Gráfico 5.4 es que en casi la totalidad de las legislaturas analizadas –salvo en la LXI Legislatura (2009-2012)– el consenso entre los legisladores de las tres principales fuerzas partidistas, –PRI, PAN y PRD–, supera a las de las otras opciones alternativas para lograr la aprobación del dictamen de las Comisiones. Es decir, si a los 106 trámites analizados se les resta los siete dictámenes con información no disponible, se puede concluir que el 56 por ciento de los dictámenes fueron firmados por la mayoría de los legisladores integrantes de la Comisión, los cuales pertenecían a los tres partidos con mayor representación en la Cámara de Diputados.

La segunda coalición que más se repite en las firmas de los dictámenes emitidos por las comisiones es la coalición forjada por las mayorías de legisladores del PRI y del PAN. Esto es así en la LVII Legislatura (1997-2000), último periodo legislativo donde el partido en el gobierno es el PRI,

así como en las subsiguientes legislaturas analizadas. Si consideramos todas las iniciativas analizadas para las cuales fue posible recabar los informes (dictámenes) emitidos por las comisiones, se identifica que el 38 por ciento de estos informes de comisiones fueron firmados por la coalición forjada por los partidos PAN y PRI. Además, otro dato que sobresale del Gráfico 5.4 es que, conforme avanza el tiempo, la coalición entre el PAN y el PRI progresivamente gana en relevancia para que las iniciativas del Ejecutivo logren superar la etapa de análisis y revisión en comisiones, hasta el punto de que en la LXI Legislatura (2009-2012) esta coalición supera en cantidades en las otras alternativas de coalición.

Por otra parte, el PRD incidió en las comisiones a través, principalmente, de la colaboración para conformar un amplio consenso integrado por las tres principales fuerzas políticas. Esta modalidad de participación por parte del PRD alcanza su punto más alto en la LVIII Legislatura (2000-2003). Además, en esta legislatura, a nivel plenario, fue en la que los representantes pertenecientes al PRD lograron la mayor cantidad de enmiendas efectuadas (ver Gráfico 5.5). Por otro lado, la participación por parte del PRD no fue lo suficientemente amplia para forjar las coaliciones con el partido en el gobierno y excluir al otro partido de la oposición. Una razón que podría explicar esta dificultad sería la distancia ideológica que separa a ambos partidos, ya que el PAN, partido en el gobierno, estaría ubicado en el centro derecha, mientras que el PRD se situaría en el centro izquierda del *continuum* ideológico. Más aún, la participación del PRD respecto a las iniciativas enviadas por el Ejecutivo analizadas en este estudio va claramente reduciéndose hasta el punto de que en la LXI Legislatura (2009-2012) sólo se registra una enmienda efectuada a nivel plenario en colaboración con un legislador del PRI. Este distanciamiento podría sugerir un proceso de polarización ideológica entre los partidos ubicados en los extremos del *continuum* (PRD y PAN), aumentando la importancia del partido ubicado en el centro, el PRI, para que el Presidente lograra la aprobación de sus iniciativas (se profundiza sobre este tema en el siguiente capítulo) (Axelrod, 1970; Sani y Sartori, 1980).

Gráfico 5.5.
Enmiendas aprobadas de legisladores por partido en Pleno



Fuente: Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página web de la Cámara de Diputados. Elaboración propia.

Por otra parte, una alianza poco frecuente a nivel de las comisiones es la forjada por minorías de legisladores integrantes del PRI y PRD –es decir, menos del cincuenta por ciento de la representación de cada uno de estos partidos de oposición– más la mayoría de los legisladores del gobierno; en su conjunto construyeron la mayoría para lograr la aprobación de estos informes en comisiones (ver Gráfico 5.4). Debido a que los informes no son firmados por una mayoría superior del 50 por ciento de la representación en comisiones de cada partido de oposición, no sería posible deducir que estos informes son producto de un amplio consenso entre las fuerzas políticas representadas en estas comisiones. Asimismo, otra coalición poco frecuente es la conformada por mayorías superiores del 50 por ciento de la representación de cada partido de oposición que apoyó dictámenes de las comisiones, y tan sólo una minoría de legisladores del partido en el gobierno apoyaron estos reportes. Casi la totalidad de estos tipos de coaliciones poco frecuentes se conformaron durando el gobierno del Presidente Vicente Fox.

Asimismo, la mayor cantidad de enmiendas aprobadas en el Pleno fueron propuestas por la comisión responsable de la elaboración del informe discutido en el Pleno, ya que de las 112 enmiendas aprobadas en el Pleno a lo largo del periodo de estudio, el 43 por ciento fueron propuestas de la comisión que emitió este reporte. Por debajo de este porcentaje de enmiendas aprobadas en el Pleno se encuentran las enmiendas efectuadas por parte de legisladores pertenecientes al PRI, representando el 33 por ciento del total de enmiendas aprobadas a la oposición en el Pleno; por su parte, los legisladores del PRD alcanzaron el 13 por ciento del total de enmiendas aprobadas a la oposición en el Pleno.

Las cifras desplegadas en el Gráfico 5.5, por otra parte, son consistentes con la literatura que subraya que es a nivel de las comisiones donde se lleva a cabo el análisis y gran parte de la labor legislativa en el Congreso (Alemán, 2006; García y Sánchez, 2002; Krehbiel, 2004; Shepsle y Weingast, 1994; Toro y Hurtado, 2010). Estas cifras, por un lado, también serían un indicador de la fortaleza por parte de los partidos para fungir como eje coordinador de la actividad legislativa en el Congreso, específicamente en la relación entre la comisión y el Pleno, y sostener los acuerdos tanto en su interior como entre los diversos actores políticos a lo largo de los trámites legislativos. Por otro lado, reflejarían la capacidad de los integrantes de las comisiones para anticipar las reacciones y preferencias del conjunto de la Cámara, al emitir informes que no fueron frecuentemente modificados por el Pleno.

Aun así, las cifras respecto a la cantidad de enmiendas efectuadas en el Pleno por parte de los partidos de oposición presentaron cambios a lo largo del periodo de estudio. Los cambios más pronunciados son observados en las legislaturas LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006), que representan el 10 y 11 por ciento, respectivamente, sobre el total de las enmiendas efectuadas para sus respectivos periodos legislativos[161]. Además, ambas legislaturas coincidieron con el periodo presidencial de Vicente Fox que, como ya se mencionó, fue el primer gobierno de la alternancia, periodo en que el PRI atravesaría una crisis de incertidumbre respecto a las estrategias a adoptar como partido de oposición en un contexto propicio para las disputas y divisiones internas. Sin embargo, para los dos subsiguientes periodos legislativos analizados, las legislaturas

[161] Las enmiendas efectuadas a nivel del Pleno para la LVII Legislatura representaron apenas el 0,309 por ciento; para la LX Legislatura representaron el 2,75 por ciento y para la LXI Legislatura alcanzan el 2,73 por ciento sobre el total de enmiendas efectuadas para sus respectivos periodos legislativos.

LX (2006-2009) y LXI (2009-2012), la cantidad de enmiendas efectuadas a nivel plenario presentan una drástica reducción. Esto podría ser un indicador de que la relación entre las comisiones y el Pleno –a la luz de los reportes emitidos por las comisiones– se habría alineado a través del refortalecimiento del rol de los partidos como ejes coordinadores de estos procesos legislativos (Cox y McCubbins, 2005).

Como se puede comprobar en los datos presentados a lo largo de este capítulo, los partidos de oposición han adquirido una fortaleza importante que se ha visto reflejada en su importante rol en el Congreso. Se han erigido en actores imprescindibles a persuadir para que el Ejecutivo logre la aprobación de sus proyectos de ley, lo que ha potenciado notablemente su capacidad de influir en el contenido de los proyectos. Como muestra, las enmiendas efectuadas alcanzaron el impresionante total de 1.647. Respecto a esta alta cifra de modificaciones efectuadas en comisiones apoyadas por la oposición, un alto funcionario de los gobiernos panistas entrevistado para esta investigación afirmó: "Ésa era la queja permanente de los panistas en general pero sobre todo de los grupos parlamentarios (del PAN, partido en el gobierno)… 'pero para qué firmamos esto' (refiriéndose a los reportes –directamente– emitidos por las comisiones), reclamaban los legisladores (panistas)"[162], cuestionándose el sentido de aprobar iniciativas a su juicio ya desfiguradas por la oposición. Esta frase subraya el evidente descontento por parte de algunos legisladores del PAN ante la alta cifra de modificaciones impulsadas y apoyadas por la oposición. Tal vez con el tiempo estos legisladores descubrirían que abrir de algún modo la agenda legislativa del Ejecutivo a la participación de las agrupaciones de oposición estaba siendo un mecanismo ineludible para lograr su aprobación. La frase también dice mucho sobre el "excesivo precio" –entendido como las enmiendas efectuadas–, que a juicio de algunos legisladores panistas se estaba asumiendo para lograr la aprobación de estos proyectos de ley. Además, esta frase pone de relieve la relevancia adquirida por los procesos legislativos para lograr la aprobación de estos proyectos de ley.

En cualquier caso, las modificaciones efectuadas, como se ha visto, tuvieron importantes oscilaciones, que fluctuaron tanto en la cantidad como en el tipo de enmiendas a lo largo del periodo de los gobiernos de minoría en México. El siguiente capítulo está dedicado, precisamente, a analizar de manera detallada

[162] Entrevista realizada el 6 de marzo del 2013 en México, D.F.

las enmiendas efectuadas relacionándolas con factores político-contextuales y elementos vinculados a las características del sistema de partidos (presentados en el Capítulo 2).

Recapitulación

Este capítulo ha puesto de relieve que en el periodo de los gobiernos en minoría comprendido entre los años 1997-2012, el Congreso mexicano aumentó sustancialmente su relevancia en la producción legislativa. Esto sería consecuencia del fortalecimiento de los partidos de oposición, la redistribución más equilibrada del poder en el Congreso y la condición institucional de gobierno en minoría a lo largo de este periodo. Ello, a su vez, ha abierto la posibilidad de que los agentes de oposición defiendan e impulsen sus intereses con relativo éxito y ha generado una dinámica de negociación continua en el Congreso, puesto que la construcción de coaliciones es un aspecto imprescindible para lograr la aprobación de todo proyecto de ley. Por otra parte, la condición de gobierno en minoría ha hecho que el Presidente también necesite asociarse con otros partidos en el Congreso para lograr la aprobación de sus proyectos de ley, y ello ha convertido a las agrupaciones de oposición en piezas clave para la conformación de su agenda legislativa.

Por otra parte, esta nueva dinámica ha mostrado que los actores partidistas en el Congreso han revelado capacidades para forjar acuerdos y desahogar la agenda legislativa. También ha puesto de relieve un aumento importante del peso de las agrupaciones de oposición en la producción legislativa. Este aumento ha estado aparejado con la disminución de la cantidad de iniciativas impulsadas por el Ejecutivo, que se ha centrado en presentar proyectos relevantes y con mayores probabilidades de resultar aprobados. Aun así, también hay un incremento sustancial de la influencia de la agrupaciones de oposición para determinar el contenido de los proyectos que finalmente son aprobados al Ejecutivo, influencia aquí analizada a la luz de las enmiendas efectuadas.

6. LA INFLUENCIA LEGISLATIVA Y LA OPOSICIÓN EN EL CONGRESO: MODELOS EXPLICATIVOS RELATIVOS AL SISTEMA DE PARTIDOS Y POLÍTICO-CONTEXTUALES

6. LA INFLUENCIA LEGISLATIVA Y LA OPOSICIÓN EN EL CONGRESO: MODELOS EXPLICATIVOS RELATIVOS AL SISTEMA DE PARTIDOS Y POLÍTICO-CONTEXTUALES

6.1 Introducción

Las fuerzas de oposición constituyeron piezas clave para que los proyectos presentados por el Ejecutivo en los gobiernos en minoría analizados (1997-2012) fueran aprobados. La influencia legislativa –a la luz de las enmiendas efectuadas–, como se vio en el Capítulo 5, alcanzó cifras significativas y, del mismo modo, los cambios generados en las enmiendas fueron pronunciados. El propósito de este capítulo es captar los factores que inciden en la influencia legislativa de la oposición a través de los modelos de variables descritos en el Capítulo 2. El primer modelo está compuesto por variables que guardan relación con la dinámica del sistema de partidos mexicano, como son el Número Efectivo de Partidos (NEP), el Índice de Oposición Efectiva (IOE), los cambios en la proximidad ideológica entre los agentes partidistas a lo largo del *continuum* ideológico izquierda-derecha y la proporción de la representación de la oposición en las comisiones. En este capítulo se contrastará el peso que estas variables tienen tanto sobre la cantidad de enmiendas efectuadas como en el contenido de las mismas (tipo de enmienda). También se muestran las coaliciones partidistas conformadas en el nivel de las comisiones para aprobar los informes (dictámenes) emitidos por estas. Este modelo permite identificar las adaptaciones que se producen en la actuación de los agentes partidistas en el Congreso en función de elementos como la distribución legislativa tanto en la dimensión de espacios legislativos como en la distancia o proximidad ideológica entre los partidos y en su fuerza en la relación gobierno-oposición.

Además, el capítulo contrasta el peso de una serie de variables relacionadas con el escenario político, institucional y electoral. Las variables que integran este modelo son los tipos de ley y de comisiones, la popularidad del Presidente, el ciclo electoral y la etapa de "luna de miel" del Presidente. Este modelo es de particular relevancia, ya que el tipo de ley brinda un marco de referencia sobre la dirección en que las modificaciones podrían ir, del mismo modo que el tipo de comisiones proyecta la intensidad de los cambios. Por otra parte, la popularidad del Presidente y las variables ciclo electoral y "luna de miel",

muestran cómo el ritmo temporal de las enmiendas efectuadas se encuentra pautado por estas variables político-contextuales.

El capítulo concluye con el contraste de hipótesis propuestas en el Capítulo 2. Para ello se ha utilizado, dadas las características de la variable dependiente, la regresión logística multinomial para explicar el tipo de enmienda (dimensión de contenido), ya sea proactiva, contención y neutral, siendo esta última la categoría de referencia y la unidad de análisis el tipo de enmienda efectuada. Se ha elegido la dimensión de contenido de la variable dependiente porque permite hacer un análisis más detallado del proceso de enmienda y de los factores que integran ambos modelos.

6.2 La dinámica del sistema de partidos y su relación con las enmiendas efectuadas

Las variables vinculadas a la dinámica del sistema de partidos condicionarían la actuación de los agentes políticos en el Congreso, tal y como quedó expresando tanto en el primer capítulo como en el segundo. Entre las variables a explorar está la fragmentación partidista, captada a través del Número Efectivo de Partidos (NEP), que ofrece información acerca de la dispersión del sistema de partidos y que ha sido asociada con diversos elementos del funcionamiento del sistema político como el tipo de relación entre los poderes Ejecutivo-Legislativo: conforme aumenta la cantidad de partidos en el Congreso es más probable que disminuya la base partidista de apoyo del Presidente, de modo que se reduce su control sobre el Congreso y aumenta, consecuentemente, la influencia legislativa de la oposición. Otra de las variables presentadas en la investigación es el Índice de Oposición Efectiva (IOE), indicador que combina la cohesión de los partidos de oposición y los espacios que ocupan en el Congreso. Por otra parte, se explora el peso que sobre la influencia legislativa tiene la proporción de legisladores de la oposición presentes en las comisiones, para probar si una mayor proporción de legisladores pertenecientes a la oposición eleva las probabilidades de que se ejerza una mayor influencia a través del proceso de enmiendas. Por último, se incluye la variable ubicación ideológica de los partidos en el Parlamento. Con esta última variable se contrasta si una mayor proximidad ideológica entre el partido en el gobierno y los agentes partidistas de oposición en el Congreso eleva la probabilidad de que se forjen coaliciones que conlleven que la oposición ejerza una mayor influencia legislativa. La Tabla 6.1 recoge

de manera sintética la forma en que se han operacionalizado estas variables y los indicadores utilizados, que fueron expuestos previamente en el Capítulo 2.

Tabla 6.1.
Variables e Indicadores Vinculados al Sistema de Partidos

VARIABLE	INDICADOR	FUENTE
Partidos integrantes del sistema de partidos	Número Efectivo de Partidos, (Laakso y Taagepera, 1979)	Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa (SIL).
Nivel de cohesión de bloque de partidos de oposición	Índice de Oposición Efectiva	Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa (SIL).
Representación de legisladores de oposición en comisiones	Proporción de legisladores de oposición en comisiones	Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa (SIL).
Proximidad ideológica	Proximidad ideológica entre dos actores de con base en el Sani y Sartori (1980) con ajustes de García y Martínez (2002)	Elaboración propia a partir deL Proyecto de Élites Parlamentarias Latinoamericanas(PELA).

Fuente: Elaboración propia

6.2.1 Número Efectivo de Partidos (NEP) e Índice de Oposición Efectiva (IOE): su relación con las enmiendas efectuadas

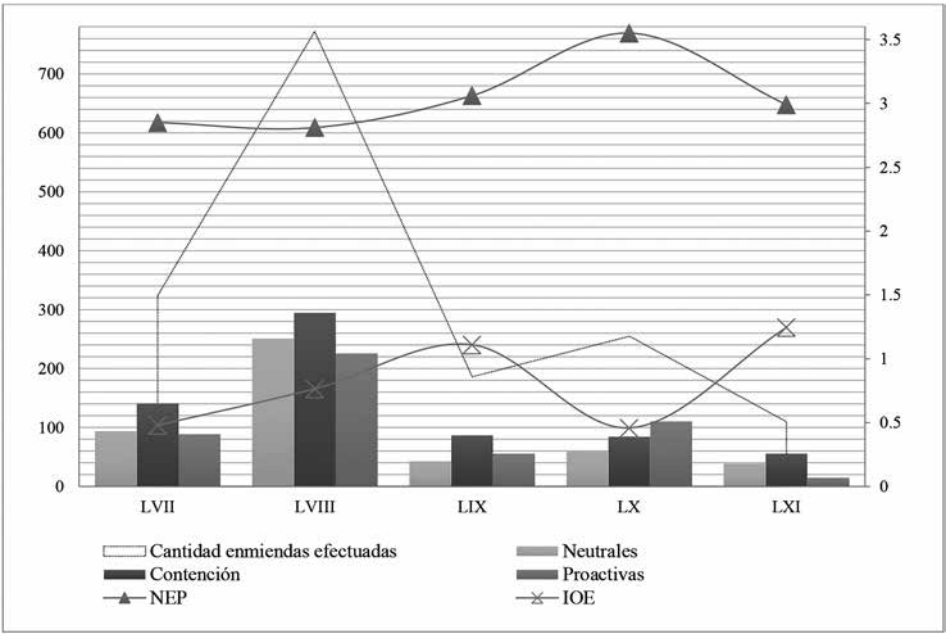
El Gráfico 6.1 muestra, en el eje secundario, la evolución del Número Efectivo de Partidos (en adelante NEP) y del Índice de Oposición Efectiva (en adelante IOE) a lo largo del periodo de estudio. Por su parte, en el eje primario se muestran la cantidad de enmiendas efectuadas y su clasificación en neutrales, contención y proactivas de acuerdo a lo descrito en el Capítulo 2. De este gráfico sobresale que en las legislaturas LVII (1997-2000) y LVIII (2000-2003) se producen las más altas cantidades de enmiendas efectuadas, lo que coincide con el NEP más bajo del periodo estudiado: 2,85 y 2,81, respectivamente[163].

Dos factores habrían contribuido a que ello fuera así. En la LVII Legislatura (1997-2000) se produce el primer gobierno en minoría, un punto previo y muy cercano a la culminación de la transición mexicana ocurrida en el año 2000 (ver

[163] De hecho, el proyecto de ley que recibió la mayor cantidad de enmiendas fue aprobado en el primer gobierno de minoría en la LVII Legislatura (1997-2000) con un total de 95 enmiendas con el apoyo del PAN, en ese entonces en la oposición.

Capítulo 4). Esta novedosa realidad para el contexto mexicano colocaba por primera vez al Presidente en situación de minoría, lo que contribuyó a impulsar a las fuerzas de oposición a intensificar su participación legislativa, lo que se refleja en esta alta cantidad de enmiendas. Asimismo, la LVIII Legislatura (2000-2003), aunque presenta un NEP bajo, estuvo caracterizada (como se mencionó en el Capítulo 5), por la "dispersión de fuerzas", principalmente en el PRI, que impedían una actuación cohesionada de su bancada legislativa en el Congreso, desestabilizando los acuerdos entre las fuerzas partidistas.

Gráfico 6.1.
NEP e IOE: Enmiendas Efectuadas



Medias: NEP = 3,05; IOE = 0,813
Fuente: Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página web de la Cámara de Diputados. Elaboración propia.

En la LIX Legislatura (2003-2006), el NEP aumentó a 3,06 partidos, cifra similar a la presente en la LXI Legislatura (2009-2012), con 2,99. Ambos indicadores reflejan que para estos periodos las diferencias en los porcentajes de escaños ocupados por las tres principales fuerzas políticas –el PAN, PRI y PRD– se redujo alcanzando cierto equilibrio en su distribución en la Cámara de Diputados. Aún más, también estas dos legislaturas alcanzaron las dos tasas

más altas de IOE –1,11 y 1,24, respectivamente– lo que refleja una importante fortaleza adquirida por el bloque de agrupaciones de oposición, en términos de cohesión y amplitud de espacios ocupados, de cara al gobierno. Una característica adicional de estas dos legislaturas es que ambas son periodos marcados por los finales de mandato del Presidente y la renovación electoral del Poder Ejecutivo y el Congreso, tema sobre el que se profundizará más adelante en este capítulo.

A pesar de que los cambios en el NEP pueden parecer sutiles y que la variabilidad en el IOE si bien es un poco más marcada no llega a ser pronunciada, los efectos de ambos valores se vieron maximizados por su interacción con la proximidad de la renovación electoral del Poder Ejecutivo y el Congreso. En un contexto donde los tres actores principales alcanzan un peso sin diferencias importantes y están próximas las elecciones, los posibles beneficios que un determinado agente obtenga de las negociaciones en el Congreso podrían marcar una diferencia que lo favorezca sobre los otros partidos. Por esto, habría una menor predisposición para alcanzar acuerdos y distribuir beneficios entre sí, de modo que se evitara así aumentar los riesgos que pudieran romper este equilibrio en el peso de los actores. Esta lógica de actuación se ve expresada, precisamente, en las menores cantidades de enmiendas proactivas efectuadas, tal como detalla el Gráfico 6.1 para las legislaturas LIX y LXI.

Por otra parte, las tasas más altas de IOE –1,11 y 1,24–, se dieron en las LIX y LXI legislaturas[164]. El poder del bloque de la oposición en la arena legislativa sería alto para estos periodos, lo cual implica que el gobierno tiene que negociar y asumir "precios considerablemente elevados" para lograr la aprobación de sus políticas, al mismo tiempo que aumentan los riesgos de salir derrotado por las agrupaciones de oposición que lo desafíen desde el Congreso. Esto podría explicar la baja cantidad de proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo en estos periodos (ver Capítulo 5). Las mayores cantidades de enmiendas clasificadas como de contención serían el reflejo de la fortaleza del bloque de oposición para controlar al gobierno, mientras que las bajas cifras de enmiendas proactivas mostrarían la indisposición por parte de estos actores para distribuir beneficios entre sí en estas legislaturas.

[164] Tasas IOE más allá de 1 implican un alto potencial por parte de este bloque para influir en el contenido de las políticas y una fuerza importante para controlar al gobierno, así como una capacidad sensiblemente reducida por parte del gobierno para impulsar su agenda (Altman y Pérez-Liñán, 1999). Para más detalles sobre este indicador, ver Capítulo 2.

Sin embargo, en la LX Legislatura (2006-2009) estos indicadores arrojaron valores contrapuestos, ya que la tasa de IOE es la más baja del periodo –0,4590–, mientras que el NEP presenta su valor más elevado: 3,55. Paradójicamente, este alto NEP no trajo una mayor cantidad de enmiendas efectuadas, como se hubiera esperado desde la teoría que postula que la fragmentación del sistema de partidos disminuye la base partidista del Presidente (Mainwaring y Shugart, 2002) con lo que aumentaría la vulnerabilidad del Presidente y se esperaría un incremento en la cantidad de enmiendas efectuadas[165]. Por el contrario, lo que se observa en esta legislatura es que la fragmentación del sistema de partidos afectó directamente a la cohesión del bloque de la oposición, como expresa la baja tasa de IOE[166]. Además, si se comparan las legislaturas que coinciden con los comienzos de mandato presidencial (LVIII para Vicente Fox y LX para Felipe Calderón), se observa una notable disminución en la cantidad de enmiendas efectuadas en la LX Legislatura (2006-2003) como muestra el Gráfico 6.1. Así, de las 255 enmiendas efectuadas en la LX Legislatura (2006-2009), el 43,36 por ciento fueron proactivas, el porcentaje más elevado de este tipo de enmiendas para el periodo de los gobiernos de minoría estudiado. Desde una perspectiva cualitativa, aumentó la influencia de la oposición. Por eso, lo que resultaría factible es que estas cifras estén interactuando con otros factores, como serían variables vinculadas a las estrategias de negociación entre los actores políticos en el Congreso.

6.2.2 *La proximidad ideológica entre los agentes legislativos: las enmiendas efectuadas*

La variable ubicación ideológica es otro factor que explicaría la colaboración entre agentes situados, por ejemplo, en puntos próximos a lo largo del *continuum* ideológico, debido a que esta proximidad incrementaría las probabilidades de que conciliaran sus posiciones; por el contrario, los partidos separados por una mayor distancia ideológica tendrían menores probabilidades de colaborar entre sí. Ante esto, una mayor proximidad ideológica entre un determinado partido de oposición y la ubicación ideológica del partido del Presidente, cabe esperar que se incrementen las probabilidades de que ejerza una mayor influencia legislativa –a través de las enmiendas efectuadas– en las iniciativas

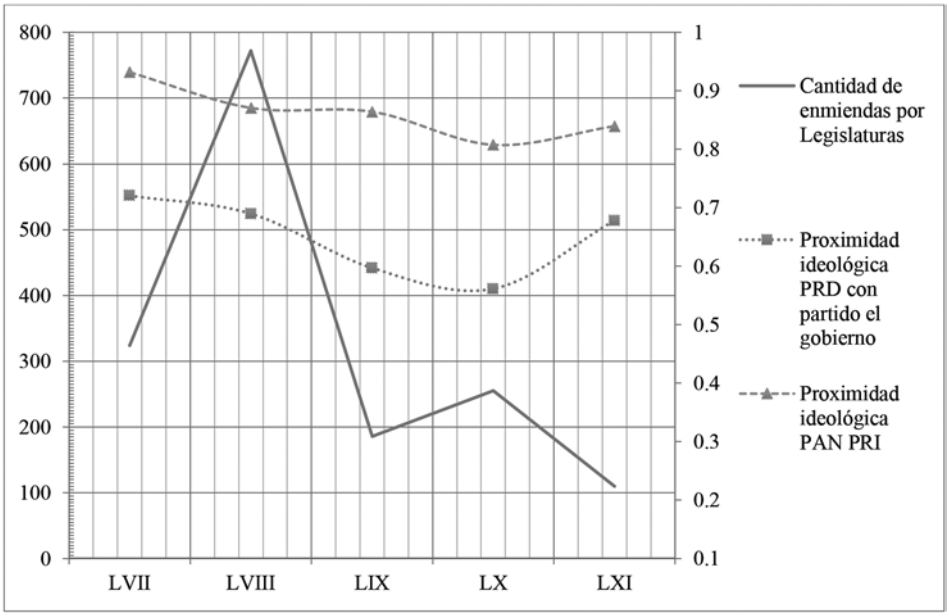
[165] De hecho, el partido del Presidente alcanza el 41 por ciento de los espacios legislativos en la LX legislatura, porcentaje similar al de la LVIII Legislatura (2000-2003), el periodo legislativo con el NEP más bajo, como ya se mencionó. El partido del Presidente no se resintió ante este aumento en el NEP.

[166] En esta legislatura aparece el partido Nueva Alianza, generado a raíz de una fractura del PRI. Ver Capítulo 5, secciones 5.2 y 5.3.3

del Ejecutivo. Por el contrario, en una situación con un partido con mayor distanciamiento ideológico respecto al partido del Presidente, disminuirían las probabilidades de que ejerza influencia legislativa a través del proceso de enmienda (Sani y Sartori, 1980; Tsebelis, 2006).

El Gráfico 6.2 muestra la cantidad de enmiendas efectuadas (eje primario) y la evolución de la proximidad ideológica entre el partido en el gobierno y cada uno de los principales partidos que componen el bloque de la oposición (eje secundario), a lo largo del periodo de estudio[167]. La distancia ideológica fue calculada a partir de Sani y Sartori (1980) siguiendo el ajuste propuesto en García y Martínez (2002) como se describió en el Capítulo 2. El Gráfico 6.2 también contiene información acerca de la polarización ponderada sobre los escaños de cada partido político para cada legislatura (Rodríguez y Otero, 2013; Taylor y Herman, 1971)[168].

Gráfico 6.2.
Proximidad Ideológica: Enmiendas Efectuadas



[167] Donde uno es la máxima proximidad entre un partido de la oposición con el partido del gobierno y cero es la menor proximidad.

[168] Para calcular la polarización ponderada se utilizó la siguiente fórmula Pp = (Rodríguez y Otero Felipe, 2013; Taylor y Herman, 1971). Este cálculo incluye los porcentajes de espacios y posicionamiento ideológico de los otros partidos que componen el sistema de partidos para este periodo de estudio.

Legislaturas	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
Polarización ponderada	5,58	3,23	6,32	7,24	4,85

Desviación típica por legislaturas para cada partido político: LVII PRI (1,46) PAN (1,39) PRD (1,62); LVIII PRI (1,44) PAN (1,16) PRD (1,08); LIX PRI (1,16) PAN (1,59) PRD (1,13); LX PRI (1,17) PAN (1,35) PRD (1,19); LXI PRI (0,973); PAN (1,50) PRD (1,39).

La pregunta utilizada para recabar esta información es: "Como recordará, cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de izquierda a derecha. ¿En qué casilla se colocaría Ud. teniendo en cuenta sus ideas políticas?" Se excluyeron las respuestas "no sabe" y "no contesta".

Fuente: Sistema de Información Legislativa de México (SIL), página web de la Cámara de Diputados y Proyecto de Élites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) (1997-2000), PELA (2000-2003), PELA (2003-2006), PELA (2006-2009), PELA (2009-2012). Elaboración propia.

La LVII Legislatura (1997-2000) presenta la segunda cantidad más alta de enmiendas aprobadas a las propuestas presidenciales a lo largo del periodo estudiado y es el punto de mayor proximidad entre cada partido de oposición con el partido en el gobierno –en ese entonces el PRI–. Del mismo modo, este es el periodo en que se alcanza la mayor proximidad entre el PRD y un partido en el gobierno. La LVIII legislatura, marcada por la alternancia en el gobierno, presenta en su conjunto un perfil de proximidad ideológica similar a la anterior: el PRD y el PAN –entonces en el gobierno– alcanzan la mayor proximidad. Por su parte, el PRI y el PAN también alcanzan en esta legislatura la mayor proximidad en los gobiernos del PAN para el periodo estudiado.

La LIX Legislatura, además de ser el último periodo legislativo del gobierno de Vicente Fox, se ve marcada por el inicio del alejamiento entre el PRD y el partido en el gobierno (Ver Tabla 6.2). Para la LX Legislatura, que corresponde al inicio del gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), la cantidad de enmiendas efectuadas se incrementó sólo ligeramente al elevarse de 186 a 255. En este periodo el distanciamiento ideológico entre el PRD y el partido en el gobierno –el PAN– alcanza su punto máximo, y lo mismo sucede con la distancia entre el PRI y el partido en el gobierno, que alcanza su valor más elevado. Así, la polarización del sistema de partidos alcanzó su mayor nivel para el periodo de gobiernos en minoría. En la LXI Legislatura (2009-2012), último periodo del Presidente Felipe Calderón, comienza la campaña por la renovación del Poder Ejecutivo, y caen tanto la cantidad de enmiendas como la distancia ideológica por parte de los partidos de oposición respecto al partido en el gobierno.

Tabla 6.2.
Medias de Auto-Ubicación Ideológica de Legisladores

LVII Legislatura (1997-2000)									
	PRD 2,77			PRI PAN 5,28 5,90					
LVIII Legislatura (2000-2003)									
		PRD 3,08	PRI 4,71	PAN 5,87					
LIX Legislatura (2003-2006)									
	P R D 2,81			PRI 5,22	P A N 6,44				
LX Legislatura (2006-2009)									
	PRD 2,25		PRI 4,46		PAN 6,19				
LXI Legislatura (2009-2012)									
		PRD 3,57		PRI 5,02	PAN 6,46				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

La pregunta utilizada para recabar esta información es: "Como recordará, cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de izquierda a derecha. ¿En qué casilla se colocaría Ud. teniendo en cuenta sus ideas políticas?" Se excluyeron las respuestas "no sabe" y "no contesta".

Fuente: Sistema de Información Legislativa de México (SIL), página web de la Cámara de Diputados y PELA (1997-2000), PELA (2000-2003), PELA (2003-2006), PELA (2006-2009), PELA (2009-2012). Elaboración propia.

De cara a este escenario, Negretto (2006) plantea que, en contextos de gobiernos en minoría, para forjar una relación fluida entre poderes y que el Presidente logre la aprobación de su agenda legislativa, resultaría clave contar con el apoyo del legislador mediano del Congreso. Para la LX Legislatura (2006-2009), el PRI sería el partido más cercano al centro ideológico, mientras que la amplia distancia que separaba al PRD del partido en el gobierno –el PAN–, haría poco probable que colaborasen, por lo que sería muy probable que el

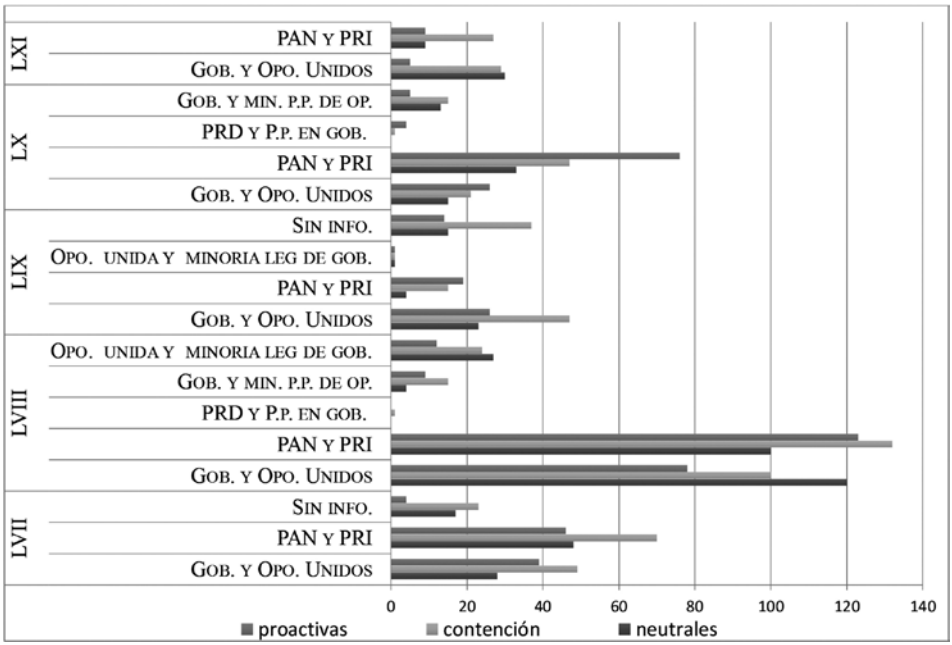
apoyo del PRI se tornaría imprescindible para el Presidente. Estas situaciones en el Congreso, donde el partido del Presidente está alejado del votante medio a lo largo del *continuum*, se encuentra en minoría, pero posee poder de veto, son categorizadas por Negretto (2006) como "divididas". A este respecto, este autor agrega que tales distribuciones poseen mayores riesgos de caer en parálisis legislativas, ya que si el Presidente propone políticas alejadas de las preferencias del legislador mediano, muy probablemente serán rechazadas por éste. Asimismo, si el partido ubicado en torno al legislador mediano propone políticas alejadas de las preferencias del Presidente, muy probablemente serán vetadas por éste[169]. Debido a estos a riesgos, los presidentes serán cuidadosos en la composición de su agenda legislativa buscando proponer políticas próximas que incluyan las preferencias del legislador mediano.

En este sentido, debido a que el PRI se ubicó en torno al centro ideológico, resulta esperable que haya ganado peso su participación en la agenda legislativa del Ejecutivo. Para analizar la relevancia adquirida por el PRI, el Gráfico 6.3 muestra las diversas coaliciones y su relación con el tipo de enmiendas efectuadas a nivel de las comisiones[170]. En los periodos legislativos de inicios de mandatos (LVIII Legislatura para el Presidente Vicente Fox y LX Legislatura para el Presidente Felipe Calderón), el PRI destacaría como un aliado clave, pero lo fue todavía con mayor centralidad para el periodo inicial del gobierno de Felipe Calderón. Mientras, para las legislaturas finales de mandato (LIX y LXI) las coaliciones que incorporan a los legisladores del gobierno y a ambos partidos de oposición tomaron mayor peso.

[169] Por otra parte, además de esta "situación dividida", Negretto (2006) identifica a la "minoría media" como la situación en la que el partido del Presidente se ubica en el legislador mediano y además posee poder de veto, y sería la menos propensa a la parálisis, ya que el partido del Presidente se erigiría como imprescindible para coaligarse y lograr la aprobación de las políticas. Una situación adicional identificada por Negretto (2006) es la "congresional", caracterizada por situaciones en las que el partido del Presidente no posee poder de veto, ni está ubicado en el legislador mediano, y es "congresional" porque los foros legislativos son dominados por los partidos de oposición.

[170] Para registrar las coaliciones, se identificó la identidad partidista de los legisladores que firmaron apoyando los dictámenes –o reportes– de las comisiones. Se consideró que un partido de oposición apoya el reporte emitido por la comisión cuando más del 50 por ciento de sus integrantes en dicha comisión apoya con su firma este reporte.

Gráfico 6.3.
Coaliciones en comisiones y tipo de enmiendas



Fuente: Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página web de la Cámara de Diputados. Elaboración propia.

En la LX Legislatura (2006-2009) se emitió una mayor proporción de enmiendas proactivas apoyadas por el PRI. A pesar de que no se contabiliza una alta cantidad de enmiendas (como sí se aprobaron en la LVIII Legislatura (2000-2003) con 355, pero donde de cada 10 enmiendas generadas por esta coalición 3,4 son proactivas) en la LX Legislatura por cada 10 enmiendas aprobadas por esta coalición casi 5 son proactivas. Ello fue reflejo de la centralidad adquirida por este partido en las negociaciones con el Ejecutivo para que éste lograra la aprobación de sus proyectos de ley. Estas cifras también demostrarían que este partido consiguió aliviar las presiones internas y consolidar una coordinación más efectiva para defender e impulsar sus intereses en los procesos legislativos.

Por su parte, la participación del PRD en los procesos de enmienda para la LX Legislatura (2006-2009) se redujo. Como se mencionó en el Capítulo 5, la participación de este partido se realizó principalmente a través de su inclusión

en coaliciones conformadas con el PRI y el partido en el gobierno. Para la LVIII Legislatura (2000-2003) esta coalición tripartita efectuó 298 enmiendas (26 por ciento proactivas; 33 por ciento de contención y 40 por ciento neutrales); sin embargo para la LX Legislatura (2006-2009) esta cifra cae a 62 enmiendas (en términos porcentuales: 41 proactivas, 33 de contención y 24 neutrales). Además, a pesar de que para este periodo el PRD era el partido de oposición con mayor porcentaje de escaños en la Cámara de Diputados, de los 682 proyectos de ley que presentó apenas logró la aprobación de 68[171]. Estos datos muestran que el contexto de polarización –que ubicaría a este partido en la contraparte del partido en el gobierno– afectó a la actividad legislativa en el Congreso.

En relación a la polarización observada en esta legislatura, un alto dirigente del PRD y actor relevante en el Congreso para este periodo que fue entrevistado para esta investigación mantuvo sobre la actuación del PRD lo siguiente: "Tuvimos dos posiciones para hacer oposición: …1) 'me opongo luego existo': no importa el contenido de la iniciativa…la norma es decir no, la oposición por sistema; y 2) dices 'no' cuando es necesario y dices 'sí' cuando es conveniente...para el país"[172]. Los datos muestran que la distancia ideológica entre el PAN y el PRD, –aspecto que dificultaba a ambos partidos converger en sus posiciones–, así como la proximidad entre el PRI y el PAN y la asociación entre ambos en el Congreso, favorecieron que el PRI ejerciera una mayor influencia y reflejan que la segunda visión, descrita por el entrevistado, sobre el ejercicio de la oposición por parte del PRD, no fue la prevaleciente.

6.2.3 La representación de la oposición en comisiones

Como se mostró en el Capítulo 5, la casi totalidad de las enmiendas efectuadas ocurrieron a nivel de las comisiones. Fue en ese nivel en el que se reflejaron las negociaciones y concesiones entre los grupos parlamentarios de oposición con las fuerzas gubernamentales que dieron lugar a los informes discutidos en el Pleno. La proporción de espacios ocupados por los partidos de oposición en las comisiones es, como ya se señaló, otra de las variables con potencia explicativa sobre los cambios en las enmiendas efectuadas. En este sentido, la investigación espera que cuanta mayor representación de los legisladores

[171] Para la LX Legislatura (2006-2009) el PRI presentó 695 proyectos de ley y logró la aprobación de 91.
[172] Entrevista realizada el 26 de febrero del 2013 en México, D.F.

de oposición en las comisiones, estas agrupaciones obtengan mayores concesiones en las negociaciones con el Ejecutivo.

En la Tabla 6.3 figura el *ranking* de las comisiones que efectuaron los mayores porcentajes de enmiendas del periodo de estudio, así como también presenta el rango de los cambios en la proporción de la representación del bloque de legisladores de oposición para cada comisión que participó en las discusiones y examen de los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo analizados en esta investigación. Los datos fueron recabados de los informes (dictámenes) elaborados por las comisiones, en los que son identificados los legisladores pertenecientes al bloque de la oposición. Por otra parte, en la parte superior (en cursiva) aparece el porcentaje del bloque de legisladores de oposición en la Cámara de Diputados. La ausencia de alguna leyenda en las casillas de la tabla, aluden a la no participación por parte de estas comisiones en el análisis de los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo para esas legislaturas.

Tabla 6.3.
Ranking de Comisiones que efectuaron los Mayores Porcentajes de Enmiendas y Rangos de Cambios en la proporción de la representación de legisladores de oposición en Comisiones

	Porcentaje de enmiendas efectuadas en comisión	Proporción de legisladores de oposición						Porcentaje de enmiendas efectuadas en comisión	Proporción de legisladores de oposición				
		LVII *52,2 (2)*	LVIII *58,2 (7)*	LIX *69,8 (0)*	LX *58,64 (5)*	LXI *71,6 (2)*			LVII *52,2*	LVIII *58,2*	LIX *69,8*	LX *58,64*	LXI *71,6*
1	Hacienda y Crédito Público 76%	50-61	58-63	65-70	59-65	69-73	13	Programación y Presupuesto 0,8%	50	–	–	–	–
2	Asentamientos Humanos y Obras Públicas 3,8%	50	–	–	–	–	14	Marina 0,792	–	–	66-70	59	–
3	Justicia y Derechos Humanos 3,2%	–	59-62	–	60-65	68	15	Presupuesto y Crédito Público 0,674	–	–	68	62	–
4	Economía 2,6%	–	–	–	–	72	16	Energía 0,364 %	–	–	–	–	72
5	Salud 2,191%	60	–	–	–	75	17	Seguridad Pública 0,333%	–	–	70	60-63	–
6	Seguridad Social 2,0%	–	58-68	69	59-60	–	18	Agricultura y Ganadería 0,3238%	–	57-65	–	–	–
7	Población, Fronteras y Asuntos migratorios 1,8%	–	–	–	–	70	19	Desarrollo rural 0,3238%	–	57-65	–	–	–
8	Gobernación y Seguridad Pública 1,43%	–	57-62	69	–	–	20	Puntos Constitucionales 0,31242%	–	–	68	60	68
9	Trabajo y Previsión Social 0,932%	–	58	–	–	–	21	Transporte 0,216%	–	–	70	–	–
10	Función Pública 0,862%	–	–	–	61	–	22	Juventud y Deporte 0,162%	–	–	69	–	–
11	Comercio y Fomento Industrial 0,826%	50	63	–	–	–	23	Defensa Nacional 0,156%	–	60	–	59	–
12	Medio Ambiente y Recursos Naturales 0,8032%	–	58-60	–	–	–	24	Comunicaciones 0,0518%	–	61	–	–	–

Fuente: Página web de la Cámara de Diputados. Elaboración propia.

De la Tabla 6.3 sobresalen múltiples elementos. El primero de ellos es que la comisión de Hacienda y Crédito Público concentra el 76 por ciento de las enmiendas efectuadas. Además, si a esta comisión se agregan los porcentajes de las comisiones de Programación y Presupuesto y Presupuesto y Cuenta Pública, –que también tratan materias fiscales–, se observa el alto dinamismo alcanzado en la política fiscal a lo largo de este periodo. El porcentaje, además, constituye un indicador de la intensidad alcanzada en las modificaciones desplegadas por los partidos políticos en el Congreso en este rubro. Del mismo modo, pone de relieve que a lo largo del periodo de estudio y en el análisis de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo (el actor más efectivo en la arena legislativa) prevaleció una asimetría que concentró en estas tres comisiones más del 75 por ciento de las enmiendas efectuadas, mientras que el restante 24 por ciento de las enmiendas realizadas se distribuyó en 21 comisiones.

Por otra parte, cabe mencionar que los porcentajes de las enmiendas efectuadas en comisiones están vinculados a las temáticas de las iniciativas y a la frecuencia con que reciben iniciativas para su análisis. De este modo, las iniciativas legislativas que tienen como objetivo modificar la dinámica de sectores específicos de la economía nacional o del Estado no serían presentadas con tanta frecuencia por el Ejecutivo en comparación con otras materias, como por ejemplo la fiscal, en la cual el Presidente mexicano fue particularmente activo. Más bien sería esperable que el Ejecutivo presente iniciativas vinculadas a sectores específicos de la economía, entre otros temas, cuando el programa de gobierno así lo contemple y sean forjadas las coyunturas propicias que eleven las probabilidades de que estas iniciativas resulten aprobadas por el Congreso. Ello generaría que la participación legislativa –a través de las enmiendas efectuadas– por parte de estas comisiones vinculadas a sectores e intereses concretos fuera más bien puntual. Aun así, las 14 comisiones vinculadas a *issues* específicos alcanzaron el 16,39 por ciento de las enmiendas efectuadas para el periodo estudiado[173]. Otro sector activo es el vinculado a Derechos, Justicia y Gobernación, integrado por las comisiones de Justicia y Derechos Humanos; Gobernación y Seguridad Pública; Seguridad Pública; Defensa Nacional; Marina y Función Pública, que en su conjunto alcanza el 7 por ciento de las enmiendas aprobadas.

[173] Estas comisiones *Issue* son: Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Economía; Salud; Seguridad Social; Población Fronteras y Asuntos Migratorios; Trabajo y Previsión Social; Comercio y Fomento Industrial; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Agricultura y Ganadería; Desarrollo Rural; Juventud y Deporte; y Comunicaciones.

Hay que recordar, sin embargo, que una valoración más integral sobre el trabajo en comisiones debería ir más allá de su papel en la producción legislativa. Las comisiones no sólo se centran en el análisis y discusión de proyectos de ley, sino que además desarrollan una importante función de control que modula la producción legislativa del Congreso, por lo que una evaluación más completa debería comprender la función de "guardianes del *statu quo*" al optar por no actuar sobre un proyecto de ley en concreto (Crombez, Groseclose y Krehbiel, 2006).

Otro dato de la Tabla 6.3 que merece atención son los rangos de los cambios en la representación de las fuerzas de oposición en comisiones. Las legislaturas LVII (1997-2000) y LVIII (2000-2003) son los periodos que alcanzan los rangos más amplios de cambios en la representación de la oposición en comisiones. La proporción de la representación de la oposición en la comisión de Hacienda y Crédito Público cambió en hasta 11 puntos porcentuales para la LVII Legislatura (1997-2000) y hasta en 10 puntos en la comisión de Seguridad Social para la LVIII Legislatura (2000-2003), mientras que en los subsiguientes periodos los rangos se cierran alcanzando diferencias de entre hasta cinco y seis puntos porcentuales. Estos rangos en los cambios en la representación de la oposición serían un indicador de la alta sensibilidad de esta comisión a factores externos que inciden directamente en su composición[174]. Asimismo, si se compara la proporción de legisladores de oposición a nivel de la Cámara de Diputados (en cursiva en la tabla) con la proporción de la representación de la oposición a nivel de las comisiones se aprecian cambios interesantes. Las legislaturas que son finales de mandato reproducen a nivel de comisiones una representación del bloque de la oposición similar al de la Cámara: en la LVII Legislatura (1997-2000) sólo dos comisiones tienen una representación de partidos de oposición ligeramente por encima de la proporción que guarda la Cámara, la LIX Legislatura (2003-2006) reproduce una proporción semejante y para la LXI Legislatura (2009-2012) sólo dos comisiones presentan una proporción en la representación del bloque de la oposición ligeramente superior al de la Cámara. Sin embargo, en las legislaturas LVIII (2000-2003) y LX (2006-2009), periodos que son inicios del mandato del Presidente, la

[174] Estos cambios en la composición de las comisiones reflejan el dinámico rol desempeñado por los liderazgos partidistas y los coordinadores de los grupos parlamentarios en el Congreso para realizar ajustes en su distribución y asignación de legisladores en comisiones –sobre todo en las más relevantes– a lo largo de las legislaturas estudiadas. Las ubicaciones y cambios de los legisladores en las comisiones dependen de su coordinador de grupo parlamentario, que a su vez es designado por la dirigencia nacional de su partido político (ver Capítulo 3).

desproporción a favor de la oposición a nivel de las comisiones está presente en siete comisiones en el primer caso y en cinco en el segundo. Estos cambios en la representación de la oposición a nivel de las comisiones cobran importancia en el contexto de gobiernos en minoría como el mexicano, puesto que podría resultar determinante para que el proyecto de ley supere exitosamente la etapa de control ejercida por las comisiones, a la vez que influirá en el tipo de informe emitido que posteriormente sería discutido en el Pleno (Calvo y Sagarzazu, 2011; Krehbiel, 2004; Shepsle Bonchek, 2005)[175].

Por otra parte, para establecer la relación entre la representación de legisladores de oposición y la cantidad de enmiendas efectuadas se ha llevado a cabo un análisis de correlación (ver Tabla 6.4) que pone en evidencia una relación de signo negativo entre ambas variables para los periodos que son final de mandato de los presidentes (las legislaturas LVII (1997-2000), LIX (2003-2006) y LXI (2009-2012). A su vez, esta tabla muestra una relación de signo positivo para los periodos que son inicio de mandato del Presidente. La LVIII Legislatura (2000-2003) muestra una relación ambigua que estaría asociada a la débil capacidad de coordinación por parte del PRI para actuar en el Congreso. Sin embargo, en la LX Legislatura (2006-2009) la asociación entre una mayor representación del bloque de la oposición con la cantidad de las enmiendas efectuadas se fortalece, reflejo de una mejora en la coordinación de los partidos de oposición, –específicamente del PRI– en el Congreso, para reubicar estratégicamente a sus legisladores a nivel de comisiones e influir en los proyectos del Ejecutivo. Por otra parte, las enmiendas efectuadas también varían en su contenido –como se ha venido exponiendo– por lo que habría que indagar con mayor detalle sobre la relación entre los cambios en la proporción de legisladores de oposición a nivel de comisiones y el tipo de enmiendas efectuadas apoyadas por las agrupaciones de oposición. Este tema se retoma más adelante en el capítulo.

[175] La literatura especializada en los parlamentos de la región identifica que la composición proporcional de las comisiones es un criterio institucional extendido en América Latina (Alemán, 2006; García y Sánchez, 2002). Aún así, vale la pena hacer notar que el peso de representación de los legisladores de oposición en comisiones la mayoría de las veces no coincide con la representación de este bloque en el conjunto de la Cámara. Los cambios en las ubicaciones de los legisladores en comisiones a lo largo de una legislatura y los criterios que los rigen son temas que merecen ser profundizados.

Tabla 6.4.
Correlación de Pearson entre Cantidad de Enmiendas Efectuadas y Proporción de Legisladores de Oposición en Comisiones

		Cantidad de enmiendas efectuadas	Proporción de legisladores de oposición en comisiones
LVII Legislatura (1997-2000)	Correlación Pearson	1	-298
	Sig, (bilateral)	−	,262
	N	16	16
LVIII Legislatura (2000-2003)	Correlación Pearson	1	002
	Sig, (bilateral)	−	,992
	N	34	34
LIX Legislatura (2003-2006)	Correlación Pearson	1	-,009
	Sig, (bilateral)	−	,685
	N	22	34
LX Legislatura (2006-2009)	Correlación Pearson	1	,540**
	Sig, (bilateral)	−	,009
	N	22	22
LXI Legislatura (2009-2012)	Correlación Pearson	1	-,307
	Sig, (bilateral)	−	,332
	N	12	12

* La correlación es significativa al nivel 0,05.
** La correlación es significativa a nivel 0,01 (bilateral).
Fuente: Elaboración propia.

6.3 La dinámica político-contextual y su relación con las enmiendas efectuadas

Los agentes políticos en el Congreso interactúan en un escenario dinámico. Para analizar este escenario, en esta sección se presenta el conjunto de variables político-contextuales. Como quedó expuesto en el Capítulo 2, estas variables son el tipo de política y comisiones, la popularidad del Presidente, el ciclo electoral y la etapa de la "luna de miel". La popularidad del Presidente –medida a través de encuestas– regularmente es interpretada como parte del capital político con el que contaría para convocar a las demás fuerzas políticas y al Congreso para negociar y alcanzar sus objetivos (Neustadt, 1960). Por otra parte, el ciclo electoral hace que las fuerzas de oposición subordinen sus estrategias hacia el objetivo de maximización de votos y esto les puede llevar

a distanciarse del gobierno en momentos cercanos a las elecciones mientras que, al contrario, una mayor lejanía de las elecciones como la que se presenta al inicio del periodo de gobierno y en torno a la "luna de miel", pueden elevar las probabilidades de que las agrupaciones de oposición colaboren e instrumenten una estrategia *policy-seeking*, con lo que se incrementarían las enmiendas efectuadas (Müller y Strøm, 1999). Por su parte, el tipo de ley y comisión podrían brindan algunos indicios sobre los incrementos de la influencia legislativa por parte de la oposición. La Tabla 6.5 integra de manera sintética la forma en que se han operacionalizado estas variables y los indicadores utilizados, que fueron expuestos en el Capítulo 2.

Tabla 6.5.
Variables e Indicadores Vinculados a la Dinámica Político-Contextual

VARIABLE	INDICADOR	FUENTE
Tipo de ley y comisiones	Cantidad de enmiendas en tipos de ley. Proporción de enmiendas proactivas, de contención y neutrales, en tipo de ley.	Sistema de Información Legislativa (SIL) y página Web de la Cámara de Diputados.
Popularidad del Presidente	Porcentajes de entrevistas que dijeron estar "de acuerdo" y "de acuerdo en parte", con el Presidente.	Boletines trimestrales de Consulta Mitofsky dirigida por Roy Campos a lo largo del periodo del Presidente Vicente Fox; *El Juicio Ciudadano. Evaluación de la Presidencia de Felipe Calderón en México 2006-2012,* de Roy Campos (2012). Para el periodo del Presidente Ernesto Zedillo la colección de encuestas del Acervo de Opinión Pública de la Oficina de la Presidencia de la República Mexicana donado al BIIACS.
Ciclo electoral	Enmiendas efectuadas en el año electoral de la Cámara de Diputados y de renovación del Congreso y del Ejecutivo	Sistema de Información Legislativa (SIL) y página Web de la Cámara de Diputados.
"Luna de miel"	Enmiendas efectuadas en los primeros dos años de gobierno, y al año y siete meses posteriores a la renovación de la Cámara de Diputados	Sistema de Información Legislativa (SIL) y página Web de la Cámara de Diputados.

Fuente: Elaboración propia.

6.3.1 Tipos de ley: comisiones y tipos de enmienda

La actuación legislativa en las comisiones, como se ha mencionado, está condicionada por el tipo de ley analizada, puesto que cada proyecto de ley cuenta con objetivos específicos y afecta a sectores e intereses distintos, por lo que es esperable que las fuerzas de oposición a su vez influyan de manera diferenciable según las características específicas de cada proyecto de ley. La Tabla 6.6 muestra la clasificación de los proyectos de ley analizados por las comisiones siguiendo la propuesta de Wilson (1980) ajustada (descrita en el capítulo), que se centra en la distribución costos y beneficios.

Tabla 6.6.
Tipo de Ley a partir de la Clasificación de Wilson (1980) Ajustada

Legislatura	*Majoritarian politics*	*Entrepreneurial politics*	*Client politics e Interest-group politics*	Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado	Simbólicas	Internacionales
LVII	0	0	9	7	0	0
LVIII	1	6	11	14	0	2
LIX	1	3	8	9	1	0
LX	0	4	5	13	0	0
LXI	0	4	6	2	0	0
Totales	**2**	**17**	**39**	**45**	**1**	**2**

Fuente: Sistema de Información Legislativa de México, página web de la Cámara de Diputados y Wilson (1980). Elaboración propia.

De la información recogida en la anterior tabla sobresalen varios elementos. El primero de ellos es que la mayor cantidad de políticas propuestas por el Poder Ejecutivo se concentra en las categorías *Entrepreneurial politics*, *Client politics* e *Interest-group politics* y Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado. Este último tipo de política fue la más impulsada por el Poder Ejecutivo, lo que refleja el alto dinamismo posterior a la alternancia ocurrida en el año 2000 respecto al "pacto federal", esto es, en la redefinición de las relaciones entre las entidades estaduales del país y la federación, así como las intensas reformas del Estado llevadas a cabo a nivel federal. Asimismo, pone de relieve que sólo son dos las iniciativas clasificadas como *Majoritarian Politics*, las cuales fueron impulsadas por el

Presidente Vicente Fox como parte de su paquete de cambios fiscales en su periodo presidencial[176]. Por último, la tabla muestra que solamente hay una iniciativa clasificada como Simbólica y dos iniciativas como Internacionales, que recibieron enmiendas en su trámite legislativo.

Por otra parte, para analizar la distribución de estos tipos de ley en su trámite legislativo en comisiones, se clasifican en función de la propuesta de Masters (1961). Como se expuso en el Capítulo 2, esta clasificación permite distinguir a las comisiones a las que se les delega un mayor margen de acción de que aquellas que no son tan activas. La clasificación organiza a las comisiones en cuatros categorías: sector Fiscal, sector Derecho, Justicia y Gobernación, comisiones *Issue* y se crea la categoría de *Issue* y Mayores, que implica la participación en conjunto de una comisión *Issue* y una comisión perteneciente al sector Fiscal o de Derecho, Justicia y Seguridad. Para ello, la Tabla 6.7 presenta la relación de la participación legislativa de estas comisiones y el tipo de ley[177], a través de una tabla de contingencia.

[176] Ambas iniciativas fueron proyectos legislativos polémicos, ya que contemplaban ampliar la base de impuestos al valor agregado (IVA) a casi toda la cadena de bienes y servicios y proponían la eliminación de una serie de exenciones fiscales a segmentos empresariales de sectores agrícolas, ganaderos, pesqueros y editoriales de libros, revistas y periódicos, entre otras. Rápidamente, los principales partidos de oposición respondieron con intensas compañas publicitarias condenando la propuesta. Por otra parte, el bono democrático producto de las primeras elecciones en el país cuyos resultados fueron reconocidos y aceptados por todos los contendientes le dieron al Presidente Vicente Fox un capital político importante. Este capital fue invertido en la aprobación de estas reformas fiscales a través de campañas mediáticas e intensas negociaciones. Pero ambos intentos de reforma fracasaron. El primero recibió un alto número de modificaciones –un total de 67– que terminó por diluir sustancialmente el proyecto. Y el segundo fracturó al PRI, y gran parte del texto terminaría siendo rechazado por el Congreso. Estos procesos polarizarían de manera importante a las élites políticas del país. Por otra parte, los procesos *Majoritarian politics* presentan atributos como amplios debates respecto a los costos y probables beneficios que producirían estas medidas y objeciones ideológicas en los que participan actores políticos tradicionales como partidos políticos. Además, activan a diversos núcleos de la sociedad, lo que configuraría condiciones políticas extraordinarias, como ocurrió en estos casos (para más características sobre *Majoritarian politics* ver Capítulo 2).

[177] Se omiten los tipos de ley clasificadas como Simbólicas e Internacionales, debido que representan en conjunto sólo 3 casos. El caso del proyecto de ley clasificado como Simbólico fue analizado en conjunto por las comisiones de Gobernación y Deportes, mientras que los casos clasificados como Internacionales fueron analizados por la comisión de Hacienda y Crédito Público.

Tabla 6.7.
Tipo de Ley y Tipo de Comisión: Enmiendas Efectuadas

		Comisión Sector Fiscal	Comisión Sector Derecho, Justicia y Gobernación	Comisión *Issue*	Comisiones *Issue* y Mayores
Majoritarian politics	Recuento	70	–	–	–
	Frecuencia Esperada	48,7	–	–	–
	Residuos tipificados	3,1	–	–	–
Entrepreneurial politics	Recuento	169	6	–	9
	Frecuencia Esperada	128,6	18,0	–	24,6
	Residuos tipificados	3,6	-2,4	–	-3,1
Client politics e Interest-group politics	Recuento	571	50	15	90
	Frecuencia Esperada	504,7	70,5	54,2	96,5
	Residuos tipificados	3,0	-2,4	-5,3	-,7
Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado	Recuento	333	104	107	117
	Frecuencia Esperada	459,5	64,2	49,4	87,9
	Residuos tipificados	-5,9	5,0	8,2	3,1
Totales	Recuento	1,143	160	122	216

Chi-cuadrado de Pearson Sig. asintótica: ,000.
Fuente: Sistema de Información Legislativa de México, página web de la Cámara de Diputados y Wilson (1980). Elaboración propia.

De la Tabla 6.7 sobresalen múltiples elementos. Las comisiones integrantes del Sector Fiscal participaron activamente en los proyectos de tipo de ley clasificados como *Entrepreneurial politics,* pero todavía más significativamente en los proyectos de ley clasificados como *Client politics e Interest-group politics*. Por otra parte, a pesar de que no es la más alta cantidad, estos tipos de proyectos recibieron el mayor número de enmiendas efectuadas a lo largo del periodo de estudio. Asimismo, la categoría *Issue* y Mayores, que implica la participación conjunta de una comisión *Issue* y una comisión perteneciente a uno de los otros dos sectores*,* también analizaría tipos de ley

Client politics e Interest-group politics, aunque sin llegar a ser significativa la relación. Las comisiones pertenecientes al Sector Derecho, Justicia y Gobernación presentan una clara relación significativa en su participación legislativa en proyectos de tipo Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado.

Otro dato que cabe destacar es que los tipos de ley desencadenaron una actuación legislativa diferenciable –a la luz de las enmiendas efectuadas apoyadas por las agrupaciones de oposición– por parte de las comisiones. Los tipos de ley Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado, a pesar de alcanzar la cantidad más alta de proyectos de ley analizados, no desencadenaron una actuación tan activa por parte de las comisiones que componen el Sector Derecho, Justicia y Gobernación. Por otro lado, si bien en la interacción de este tipo de ley con las comisiones pertenecientes al Sector Fiscal se eleva la cantidad de enmiendas, lo hace también de una manera sensiblemente menor a la esperada; pero, aun así, estas comisiones emiten una alta cantidad de enmiendas. Asimismo, los proyectos de ley clasificados como *Entrepreneurial politics,* aunque sólo suman 17 proyectos en total, también recibieron una cantidad sustancial de enmiendas en las que participaron básicamente comisiones pertenecientes al sector Fiscal. Sin embargo, los casos más pronunciados serían los tipos de ley clasificados como *Client politics e Interest-group politics,* ya que en su interacción con las comisiones del Sector Fiscal presentan una actuación marcadamente más activa en la cantidad de enmiendas efectuadas.

Por otra parte, la Tabla 6.8 muestra la relación entre el tipo de enmienda y el tipo de política, a través de una tabla de contingencia que pone de relieve múltiples elementos trascendentales. Muestra una relación positiva significante entre la emisión de enmiendas proactivas para los tipos de ley *Client politics e Interest-group politics*, así como una relación negativa para que en este mismo tipo de ley se emitan enmiendas neutrales. Asimismo, esta tabla muestra una relación positiva para que se emitan enmiendas neutrales sobre los tipos de ley Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado, así como una relación negativa para emitir enmiendas proactivas sobre este tipo de ley.

Tabla 6.8.
Tipos de Enmienda y Ley

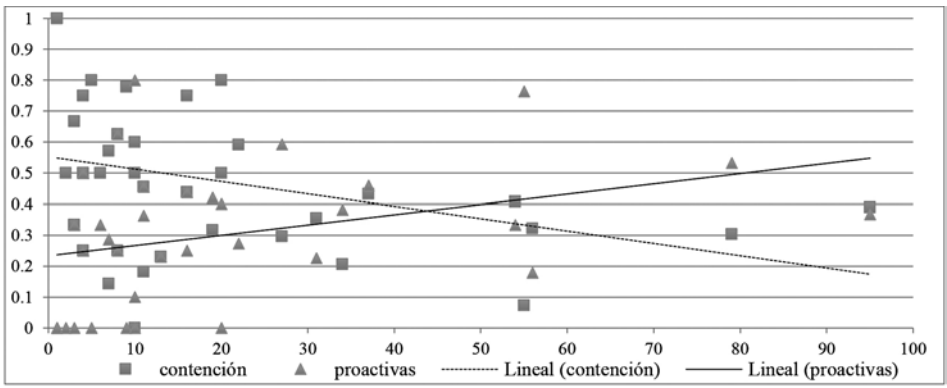
		Majoritarian politics	*Entrepreneurial politics*	*Client politics e Interest-group politics*	Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado
Neutral	Recuento	26	59	177	223
	Frecuencia Esperada	20,7	54,7	214,7	195,5
	Residuos tipificados	1,2	,6	-2,6	2,0
Contención	Recuento	31	86	274	272
	Frecuencia Esperada	28,2	74,6	292,7	266,5
	Residuos tipificados	,5	1,3	-1,1	,3
Proactivas	Recuento	13	40	275	166
	Frecuencia Esperada	21,1	55,7	218,6	1991,1
	Residuos tipificados	-1,8	-2,1	3,8	-2,3
Totales	Recuento	70	185	726	661

Chi-cuadrado de Pearson Sig. asintótica: ,000.
Fuente: Sistema de Información Legislativa de México, página web de la Cámara de Diputados y Wilson (1980). Elaboración propia.

Por otra parte, el Gráfico 6.4 muestra la relación entre las cantidades de enmiendas efectuadas, las proporciones de enmiendas de contención y de enmiendas proactivas y sobre los proyectos clasificados como *Client politics e Interest-group politics.* En la parte inferior se agregan los resultados de las correlaciones bivariadas para cada proporción de enmiendas de contención y proactivas con la cantidad de enmiendas efectuadas. El gráfico muestra una relación positiva entre la cantidad de enmiendas y la proporción de enmiendas proactivas, así como una relación negativa significativa a la realización de enmiendas de contención. De tal manera que, además de presentarse una alta cantidad de enmiendas, que sería una mayor delegación realizada por el partido político en estas comisiones, los procesos legislativos desencadenados por el tipo el tipo de ley *Client politics* e *Interest-group politics* –procesos

en los que participan principalmente comisiones del Sector Fiscal– tendrían características propicias para que se efectuaran mayores proporciones de enmiendas de tipo proactivas.

Gráfico 6.4.
***Client Politics* e *Interest-group Politics*: Tipo de Enmienda**

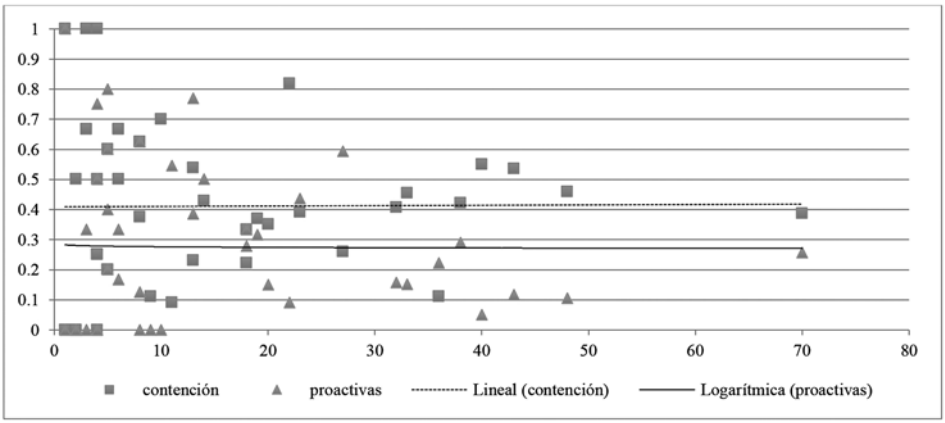


Correlación de Pearson proporción de enmiendas proactivas y cantidad de enmiendas efectuadas: ,335*
Correlación de Pearson proporción de enmiendas contención y cantidad de enmiendas efectuadas: -,350*
Sig. 0,05* (bilateral)
Sig. 0,01** (bilateral)
N=39
Fuente: Sistema de Información Legislativa de México, página web de la Cámara de Diputados y Wilson (1980). Elaboración propia.

Por su parte, el Gráfico 6.5 explora la relación entre la cantidad de enmiendas efectuadas y las proporciones del tipo enmienda de contención y proactivas, en los proyectos clasificados como Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado. En la parte inferior de este gráfico se agregan los resultados de la correlación bivariada entre la variable cantidad de enmiendas efectuadas sobre cada proyecto bajo esta clasificación, y las variables proporción de enmiendas de contención y proporción de enmiendas proactivas. Los resultados de la correlación indican que no es del todo clara la relación entre la cantidad de enmiendas efectuadas y el incremento de la proporción de algún tipo de enmiendas. Aun así, la correlación de Pearson muestra una relación negativa para las enmiendas proactivas y una relación positiva para las enmiendas del tipo de contención.

Por esto, si bien no es posible precisar una relación entre el aumento de enmiendas, con un tipo en específico, sería viable relacionar la actuación legislativa desencadenada por este tipo de ley –en la que se emplean a fondo las comisiones del Sector Derecho, Justicia y Seguridad[178]–, con enmiendas neutrales (véase la Tabla 6.8). Es decir, podría considerarse que habría una actuación legislativa más contraída en el tipo de enmiendas efectuadas apoyadas por las fuerzas de oposición a nivel de comisiones para el tipo de ley Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado.

Gráfico 6.5.
Políticas de Coordinación entre Niveles de Gobierno y Reforma del Estado: Tipo de Enmienda



Correlación de Pearson proporción de enmiendas proactivas y cantidad de enmiendas efectuadas: -,096
Correlación de Pearson proporción de enmiendas contención y cantidad de enmiendas efectuadas: ,008
Sig. 0,05* (bilateral)
Sig. 0,01** (bilateral)
N=45
Fuente: Sistema de Información Legislativa de México, página web de la Cámara de Diputados y Wilson (1980). Elaboración propia.

[178] De las 14 veces en que participan las comisiones de este sector, 12 son para este tipo de ley. Un ejemplo de este tipo de ley presentados en las legislaturas LX (2006-2009) y LXI, son el proyecto que incorporaba indicadores para evaluar el desempeño de las políticas públicas, aprobada por un amplio consenso entre las fuerzas políticas a nivel comisiones como en el Pleno. También se aprobaría un proyecto de ley que buscaba acelerar los procesos de licitación en un contexto de crisis económica, que buscaba aumentar el flujo de inversión pública y agregaba un capítulo al Código Penal para sancionar a los funcionarios públicos que cometan actos irregulares: recibió 12 neutrales, 15 freno y apenas 4 proactivas, un total de 33 enmiendas, la segunda cantidad más alta de la Legislatura. Por otra parte, dada la explosión de inseguridad que afectaba al país, fueron enviados por el Presidente Felipe Calderón al Congreso múltiples proyectos, que recibieron bajas cantidades de enmiendas. Por ejemplo, sobre las Fuerzas Armadas: 2 enmiendas neutrales; que expedía la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2 neutrales, 6 freno y 2 proactivas aprobadas en el Pleno del Congreso propuestas por el PRI, que destrabarían la aprobación de este proyecto de ley, entre otros proyectos con similares características.

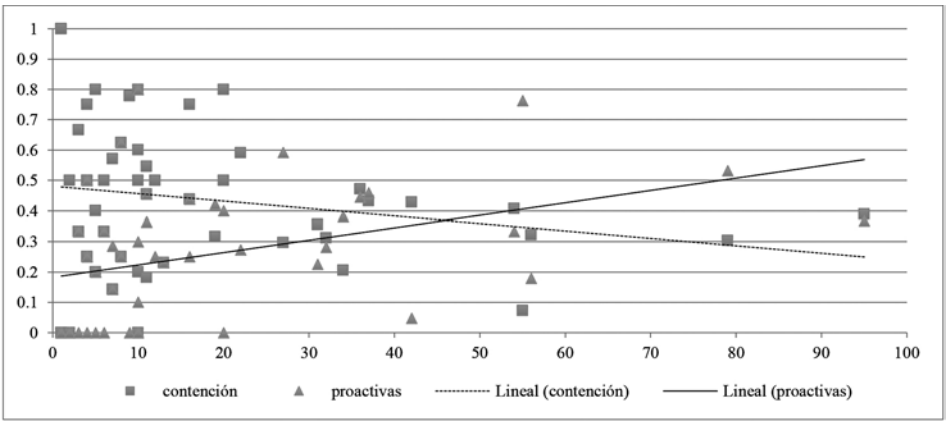
El Gráfico 6.6 explora la relación entre la cantidad de enmiendas efectuadas y las proporciones del tipo enmienda de contención y proactivas sobre los proyectos clasificados como *Client politics e Interest-group politics* y *Entrepreneurial politics*. En la parte inferior se agregan los resultados de la correlación bivariada entre la variable cantidad de enmiendas efectuadas sobre cada proyecto bajo ambas clasificaciones y las variables proporción de enmiendas de contención y proporción de proactivas. Además, se añaden los resultados de la correlación bivariada entre la variable cantidad de enmiendas efectuadas sobre cada proyecto clasificado como *Entrepreneurial politics*[179] y las variables proporción de enmiendas de contención y proactivas.

En este último tipo de ley la correlación arroja una relación positiva directa entre la cantidad de enmiendas efectuadas y la proporción de enmiendas proactivas. Sin embargo, la Tabla de contingencia 6.8, en la que se explora la relación entre las cantidades de los tipos de enmiendas con los tipos de ley clasificados como *Entrepreneurial politics*, arroja unos residuos tipificados de -2,0 para las enmiendas proactivas. Ambos resultados indican que conforme aumenta la cantidad de enmiendas –es decir, una mayor delegación a las comisiones– habría una mayor apropiación del proceso legislativo por parte de las comisiones que analizan este tipo de leyes, lo que incrementaría las probabilidades para que se ejerza una influencia más proactiva (Gilligan y Krehbiel, 1987).

En ambos tipos de ley –*Client politics e Interest-group politics* y *Entrepreneurial politics*– las comisiones pertenecientes al Sector Fiscal participaron predominantemente, presentaron características que indicarían que conforme aumenta la cantidad de enmiendas, habría una tendencia a que se incremente la proporción de enmiendas proactivas. La correlación que integra a ambos tipos de ley muestra una relación positiva para las enmiendas proactivas con una significación más robusta.

[179] Un ejemplo de un tipo de ley *Entrepreneurial politics* es el proyecto presentado por el Presidente Felipe Calderón en la LX Legislatura (2006-2009), que modificaba los derechos que se cobran para el acceso a áreas naturales protegidas buscando aumentar su protección. Este proyecto recibió un total de 11 enmiendas, la mayor parte para fortalecer aún más esta protección. Este proyecto fue aprobado por los principales partidos de oposición.

Gráfico 6.6.
***Client Politics* e *Interest-group Politics* y *Entrepreneurial Politics*:**
tipo de Enmiendas Efectuadas



Correlación de Pearson proactivas y cantidad de enmiendas efectuadas: ,383**
Correlación de Pearson contención y cantidad de enmiendas efectuadas: -,185
Sig. 0,05* (bilateral)
Sig. 0,01** (bilateral)
N=56
Entrepreneurial politics:
Correlación de Pearson proporción de enmiendas proactivas y cantidad de enmiendas efectuadas: ,488*
Correlación de Pearson proporción de enmiendas contención y cantidad de enmiendas efectuadas: ,190
Sig. 0,05* (bilateral)
Sig. 0,01** (bilateral)
N=17
Fuente: Sistema de Información Legislativa de México, página web de la Cámara de Diputados y Wilson (1980). Elaboración propia.

Lo que ponen de relieve los gráficos 6.4, 6.5 y 6.6 –a través de la exploración de la relación entre los tipos de ley y los tipos de enmiendas– son las magnitudes de los procesos de delegación realizados por los liderazgos partidistas en las comisiones. Este proceso de delegación ha sido particularmente evidente para los proyectos categorizados como *Client politics e Interest-group politics*, donde contaron con un peso importante las comisiones vinculadas al Sector Fiscal, principalmente la comisión de Hacienda y Crédito Público –que jugó un rol determinante para que la oposición incidiera en la agenda legislativa del Presidente–. También desempeñaron un rol importante las comisiones *Issue* cuando, en conjunto con comisiones Mayores (es decir, Sector Fiscal o Sector Derecho, Justicia y Gobernación), participaron en el análisis de este tipo de ley.

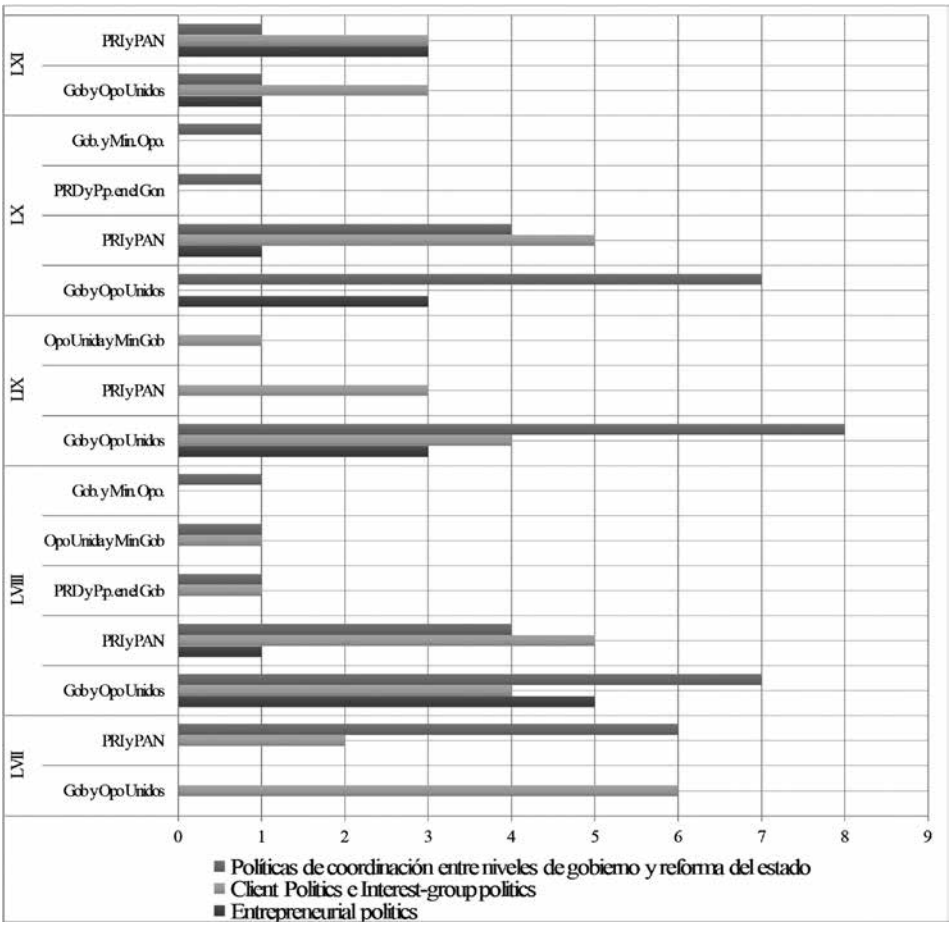
Los tipo de ley *Client politics* e *Interest-group politics* presentan condiciones claras para efectuar enmiendas proactivas, lo que estaría relacionado con las características de beneficios concentrados de este tipo de ley y un accionar por parte de las agrupaciones de oposición para expandir estos beneficios. Por su parte, los tipos de ley *Entrepreneurial politics*, que tienen características de beneficios distribuidos y costos concentrados, presentan cierta tendencia a enmiendas de contención (aunque no significativa) y cuanta mayor delegación, mayor tendencia a enmiendas proactivas. Es así que cuanta mayor delegación se produzca para este tipo de leyes, tendería a incrementarse la capacidad de las comisiones para efectuar enmiendas e influir directamente en la legislación aprobada (Kiewiet y McCubbins, 1991).

Por otra parte, constatar estas delegaciones no implica que los partidos políticos hayan sido irrelevantes en los procesos legislativos, sino más bien sugiere que los márgenes para negociaciones posteriores a los acuerdos partidistas adquieren diversas amplitudes. De hecho, en un contexto de gobierno de minoría con tres partidos con un peso legislativo similar, donde se hace indispensable la construcción de coaliciones, los partidos políticos se erigen en ejes articuladores de acuerdos tanto en su ámbito interno como en el externo, lo cual los hace agentes clave para estabilizar la producción legislativa. Además, los dirigentes partidistas serían particularmente cuidadosos en la conformación de su agenda legislativa a impulsar y en adecuar sus procesos de delegación en el Congreso buscando compatibilizar dos funciones: por un lado, lograr enviar mensajes lo suficientemente claros a sus núcleos de votantes respecto a las políticas que defienden en el Congreso; y, por otra parte, satisfacer y defender los intereses de sus bases y grupos de apoyos políticos con miras a expandirlos y fortalecerse para las próximas elecciones. Debido a la complejidad que implica la actividad legislativa, compatibilizar ambas funciones para lograr sus objetivos sería una tarea más bien difícil (Cox y McCubbins, 1993; Kiewiet y McCubbins, 1991).

Para explorar el énfasis puesto en los tipos de políticas por los partidos de oposición a lo largo del periodo de estudio, el Gráfico 6.7 muestra las coaliciones conformadas a nivel de comisiones por tipo de ley. Del gráfico sobresalen múltiples elementos. El primero de ellos es que en las Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado predominó el consenso entre las dos principales fuerzas de oposición y el gobierno. También en este tipo de política es en el que habría un menor proceso de delegación, por lo que sería esperable que los liderazgos partidistas hayan ejercido un rol

relevante para estos procesos legislativos. Por otra parte, como se ha venido sosteniendo, el PRD incidiría principalmente a nivel de comisiones a través de la conformación de estas coaliciones tripartitas –que integran al PRI y al partido en el gobierno–, por lo que se podría considerar que el énfasis de este partido estaría en este tipo de políticas. Otro dato que también señala el énfasis puesto por este partido sobre este tipo de ley es que de las tres coaliciones a nivel de comisiones conformadas por el PRD y el partido en el gobierno –una coalición muy poco frecuente–, dos fueron para este tipo de ley.

Gráfico 6.7.
Tipos de ley: coaliciones a nivel de comisiones



Fuente: Sistema de Información Legislativa de México, página web de la Cámara de Diputados y Wilson (1980). Elaboración propia.

Por otra parte, *Entrepreneurial politics* sería un tipo de política que oscilaría entre amplias coaliciones –que integran a los principales partidos de oposición y al partido en el gobierno– y la coalición entre el PAN y el PRI. Muy probablemente cada una de estas coaliciones influya de diferente manera en los procesos de delegación ya que, como se vio para este tipo de ley, sólo cuando hay mayor cantidad de enmiendas existe mayor tendencia a emitir enmiendas proactivas para este tipo de ley. Asimismo, la coalición entre el PRI y el PAN se conformaría principalmente en torno a las políticas categorizadas como *Client politics* e *Interest-group politics* –tipos de ley desencadenantes de enmiendas más proactivas– y, en segundo lugar, también en torno a las Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado.

6.3.2 La popularidad del Presidente

El nivel de popularidad del Presidente es otra variable que puede afectar a la relación del Ejecutivo con las fuerzas de oposición. Un Ejecutivo positivamente valorado tendría una mayor capacidad de convocatoria, mientras que, por el contrario, un Presidente negativamente valorado podría llevar a las fuerzas de oposición a distanciarse, puesto que colaborar y asociarse con un presidente impopular podría restarles votos. Debido a ello, los agentes políticos serían particularmente sensibles a los cambios en la opinión pública, lo cual tiende a afectar la actuación del Congreso (Calvo, 2007). Aunque una alta popularidad del Presidente podría llevar a que las agrupaciones de oposición colaboren con el Ejecutivo, éstas podrían instrumentar diversas estrategias en el Parlamento para disminuir lo solicitado por el Ejecutivo. Aún más, si altos niveles de popularidad coinciden con periodos electorales, los posibles efectos positivos de la popularidad podrían verse diluidos por las estrategias de las grupos de oposición para buscar afectar negativamente los niveles de popularidad del Presidente (Barrett y Eshbaugh-Soha, 2007).

El Gráfico 6.8 muestra la evolución de la popularidad de los presidentes Ernesto Zedillo (1997-2000), Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012). Los datos de la popularidad para este gráfico siguen una línea por cuatrimestres y sus oscilaciones están marcadas por el eje primario. Una línea punteada marca la media de la popularidad para cada legislatura. La cantidad de enmiendas es evidenciada en el gráfico por la línea roja y, puesto

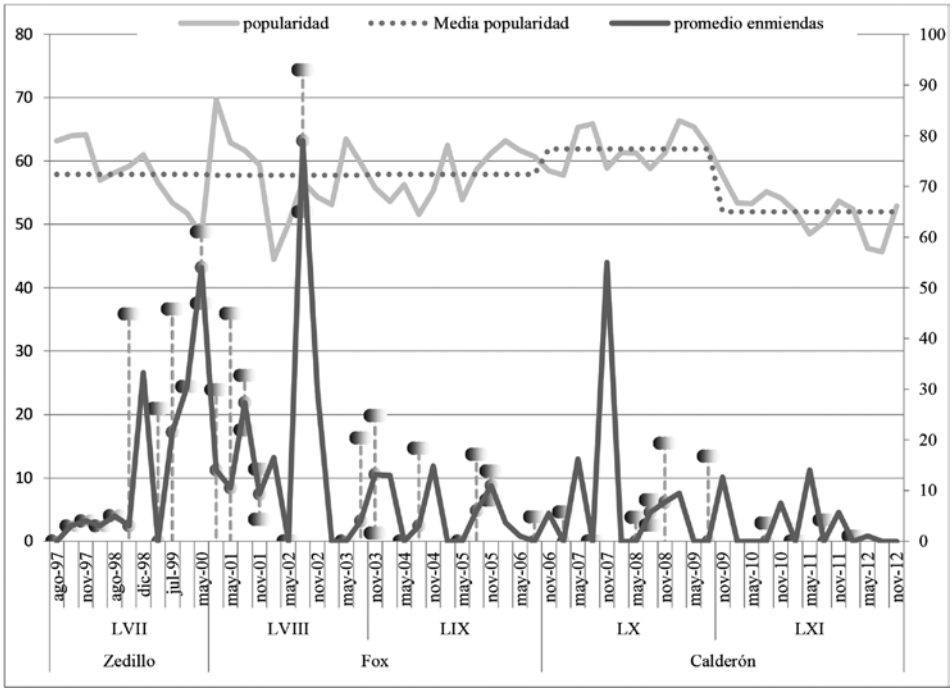
que algunos de los proyectos de ley caen en fechas similares, se integra en gris la desviación típica de las cantidades de enmiendas efectuadas.

El gráfico muestra elementos importantes. El primero de ellos es que la popularidad del Presidente Ernesto Zedillo (LVII Legislatura 1997-2000) y la del Presidente Vicente Fox (LVIII Legislatura y LIX Legislatura) tuvieron una media similar de en torno al 57 por ciento. La del Presidente Felipe Calderón, por su parte, muestra una mayor oscilación, ya que para la LX Legislatura la media fue del 61 por ciento y para la LXI Legislatura descendió al 52 por ciento.

Por otra parte, la influencia legislativa de la oposición –a la luz de las enmiendas efectuadas– presenta una dinámica interesante. En los inicios de los mandatos de los presidentes, etapa en la que estos alcanzan los niveles de popularidad más altos, la cantidad de enmiendas efectuadas permanece estable. Sin embargo, conforme avanza este primer periodo legislativo la cantidad de enmiendas efectuadas se incrementa considerablemente, mientras que la popularidad del Presidente inicia su descenso. Esto podría ser el reflejo de que los acuerdos entre las fuerzas políticas se cristalizan en la aprobación de proyectos del Ejecutivo en la etapa en que el mandato del Presidente alcanza la mitad de la primera legislatura y comienzan a manifestarse los primeros signos de desgaste.

Asimismo, la popularidad del Presidente vuelve a incrementarse al final de la primera Legislatura, en torno a la campaña electoral para la renovación de la Cámara de Diputados. Este incremento en su popularidad es el reflejo de que el Presidente aumenta su exposición pública en la búsqueda de votos. Así, este aumento en la popularidad coincide con los efectos del ciclo electoral –variable que se explora con mayor detalle en la próxima sección–, que llevarían a las fuerzas de oposición a distanciarse del Ejecutivo y a disminuir su colaboración con el mismo.

Gráfico 6.8.
Popularidad del Presidente y cantidad de enmiendas efectuadas



Fuente: Boletín trimestral Consulta Mitofsky 2000-2006, Campos (2012), BIIACS y página Web de la Cámara de Diputados (México). Elaboración propia.

Sin embargo, una vez transcurrida la etapa electoral e iniciada la segunda legislatura, la actividad legislativa y la colaboración entre las fuerzas políticas parece reiniciarse. Paralelamente, la popularidad del Presidente nuevamente comienza a caer. Esta caída en la popularidad, no obstante, se revierte y comienza a subir cuando se aproximan las elecciones para la renovación del Ejecutivo y el Legislativo y aumenta la presencia en los medios del Presidente. Estos efectos del ciclo electoral llevarían a que las fuerzas de oposición se distanciaran del Ejecutivo y descendiera la actividad legislativa.

Para interpretar adecuadamente la relación entre la popularidad del presidente y la influencia legislativa de la oposición vale la pena señalar nuevamente que no es la popularidad la que hace disminuir la influencia legislativa de la oposición, sino que los altos niveles de popularidad coinciden con el

ciclo electoral y ello da lugar al distanciamiento entre las fuerzas políticas y disminuye la actividad legislativa[180]. Más adelante en este capítulo se valida esta relación entre la popularidad del Presidente y la influencia legislativa de la oposición.

6.3.3 El ciclo electoral y la "luna de miel": su relación con las enmiendas efectuadas

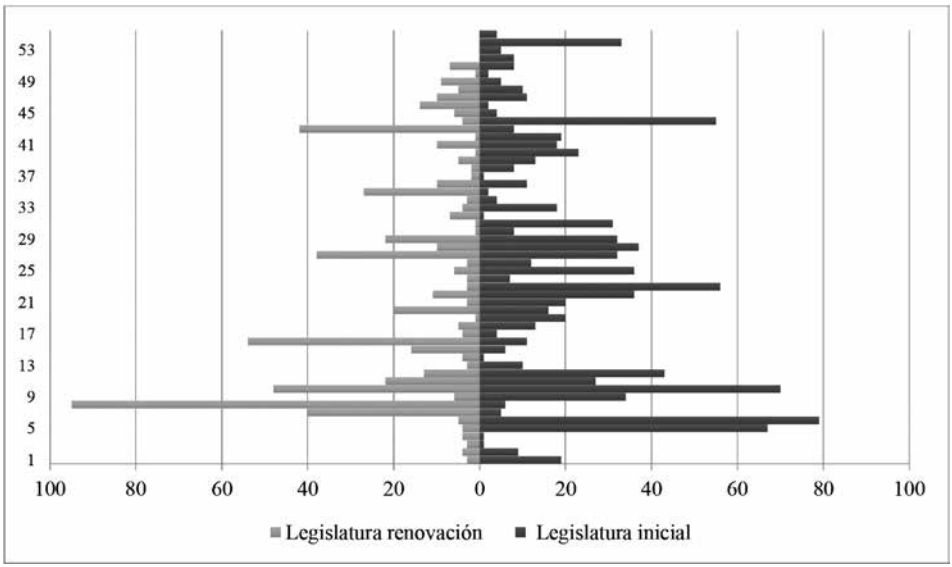
El ciclo electoral es otra de las variables considerada con potencial influencia en las enmiendas efectuadas. Conforme se aproximan las elecciones, las agrupaciones de oposición instrumentarían una estrategia que les llevaría a distanciarse y a diferenciarse del gobierno con el objetivo de maximizar su cuota de votos (Strøm y Müller, 1999; Strøm, 1991), mientras que al inicio de los mandatos presidenciales las agrupaciones de oposición enfrentarían menores riesgos de fuga de votos, ya que la fecha de las próximas elecciones se encontraría todavía distante. Al estreno de sus mandatos muchas veces los presidentes se encuentran en un periodo denominado como "luna de miel", caracterizado por unos niveles de popularidad más altos así como un reflejo positivo en los medios de comunicación de su figura (Dominguez, 2001; Neustadt, 1991). Por tanto, una mayor lejanía de las elecciones incrementaría las probabilidades de que las agrupaciones de oposición sostuvieran negociaciones en el Congreso con las fuerzas gubernamentales, lo que se vería reflejado en la cantidad de enmiendas efectuadas.

Aun así, vale la pena poner de relieve que además del ciclo electoral, los presidentes muchas veces suelen concentrar las iniciativas de ley que implicarían cambios legislativos sustanciales en los inicios de sus mandatos para aprovechar su etapa de "luna de miel", lo que también traería una reacción más pronunciada por parte del Congreso. Adicionalmente, el inicio del mandato presidencial también podría estar marcado por un periodo de adaptación y entendimiento tanto de las fuerzas de oposición como del equipo de gobierno, que pudiera reflejarse en una dispersión en la actividad legislativa reflejada en una mayor cantidad de enmiendas efectuadas (Light, 1999).

[180] Por otra parte, un entrevistado para esta investigación (fue un alto dirigente del PRD), al ser cuestionado sobre el rol de la popularidad del Presidente en los procesos legislativos reflexionó lo siguiente: "No es que la popularidad del Presidente aleje a las fuerzas políticas, sino cómo se consigue esa popularidad. Las altas cantidades de dinero público gastadas en imagen y mercadotecnia influyen en el ánimo y proceso político en general. Pero el dinero como factor externo influye mucho, muchísimo". Entrevista realizada el 19 de febrero del 2013 en México, D.F.

Para verificar la relación entre la variable ciclo electoral, el periodo de "luna de miel", y la cantidad de enmiendas efectuadas se realiza la prueba estadística U de Mann-Whitney, utilizada para datos con distribución no paramétricos. Los datos son distribuidos en dos series: por un lado, todos aquellos proyectos de ley cuyas enmiendas se produjeron en la legislatura inicial del Presidente, es decir, en torno al periodo de "luna de miel"; por otro, todas aquellas iniciativas cuyas enmiendas se produjeron en la legislatura más cercana a la renovación del Ejecutivo, más propensa a los efectos del ciclo electoral[181]. El Gráfico 6.9 muestra la distribución de ambas series, donde el eje *X* presenta la cantidad de enmiendas efectuadas y el eje *Y* muestra el número de iniciativas analizadas; en colores se diferencian ambas series. En la parte inferior se integra una tabla con los resultados de la prueba estadística U de Mann-Whitney.

Gráfico 6.9.
Cantidad de enmiendas efectuadas distribuidas por legislatura inicial y legislatura de renovación del Ejecutivo



[181] Las legislaturas codificadas como de inicio de periodo presidencial son: la LVIII (2000-2003) del Presidente Vicente Fox y la LX (2006-2009) del Presidente Felipe Calderón. Por otra parte, las legislaturas codificadas como de renovación del Ejecutivo son: la LVII (1997-200) del Presidente Ernesto Zedillo, la LIX (2003-2006) del Presidente Vicente Fox y la LXI (2006-2009) del Presidente Felipe Calderón.

Prueba de estadística U de Mann-Whitney					
Ciclo Electoral	**Número de casos**	**Suma de rangos**	**U de Mann-Whitney**	**Z**	**Sig. asintót. bilateral**
Legislatura inicial	55	3341,50	1004,000	-2,254	,012
Legislatura renovación	51	2330,00			
Total	106				

Fuente: Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página web de la Cámara de Diputados (México). Elaboración propia.

Los resultados de la prueba estadística U de Mann-Whitney muestran una relación estadísticamente significativa entre ambas variables, por lo que se puede mantener que es diferente la cantidad de enmiendas aprobadas en las legislaturas iniciales y las de renovación. Por otra parte, la prueba también arroja una suma de rangos para los casos de las legislaturas iniciales mayor a la suma de los rangos para los casos de la renovación de la legislatura.

Los datos del Gráfico 6.9, así como la citada prueba estadística U de Mann-Whitney, evidencian que la cantidad de enmiendas se ve incrementada en las legislaturas iniciales de los presidentes, es decir, en torno a la "luna de miel", mientras que decrecen en las legislaturas de renovación del Ejecutivo bajo los efectos del ciclo electoral.

Por otra parte, la Tabla 6.9 muestra los resultados de una tabla de contingencia que relaciona el periodo de "luna de miel", el ciclo electoral, con los tipos de enmiendas efectuadas. Para emprender un análisis con mayor detalle de los efectos del ciclo electoral y la "luna de miel", se crearon tres categorías. En la primera de ellas se incluyeron todas aquellas enmiendas efectuadas en los primeros dos años de cada gobierno más el año y siete meses posteriores a la renovación de la Cámara de Diputados, periodo donde se esperaría que ocurriera la mayor participación de las fuerzas de oposición debido a la lejanía de las elecciones y la "luna de miel" del Presidente; la segunda categoría incluye todos aquellos procesos legislativos desarrollados en el año electoral de renovación del Congreso y la tercera categoría abarca el año electoral de renovación del Ejecutivo y los 5 meses previos a ese mismo año; para estos dos últimos periodos sería esperable observar una reducción sustancial de la actividad legislativa debido a los efectos del ciclo electoral.

Tabla 6.9.
"Luna de Miel" y Ciclo Electoral: Tipos de Enmiendas

		Primeros dos años de gobierno y año posterior a la renovación del Congreso	Año de renovación del Congreso	Año de renovación del Ejecutivo
Neutral	Recuento	336	76	75
	Frecuencia Esperada	358,4	56,5	214,7
	Residuos tipificados	-1,2	2,6	-2,6
Contención	Recuento	471	86	107
	Frecuencia Esperada	488,6	77	98,4
	Residuos tipificados	-,8	1,0	,9
Proactivas	Recuento	405	29	62
	Frecuencia Esperada	365	57,5	73,5
	Residuos tipificados	2,1	-3,8	-1,3
Totales	Recuento	1,212	191	244

Sig. asintótica (bilateral) Chi-cuadrado de Pearson: ,000
Fuente: Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página web de la Cámara de Diputados (México). Elaboración propia.

Esta tabla muestra que, efectivamente, hay una relación importante entre los primeros dos años de gobierno del Ejecutivo y el año inmediato posterior a la renovación del Congreso y las enmiendas catalogadas como proactivas. Para las dos categorías próximas a los comicios electorales se modifica sustancialmente el ritmo legislativo. De hecho, de los 36 proyectos analizados que caen en alguna de estas dos categorías apenas el 27 por ciento tiene más de diez enmiendas. Además, para el año electoral de renovación del Congreso fueron efectuadas más enmiendas del tipo neutrales. Para la última categoría no hay una relación del todo clara con el tipo de enmiendas emitidas.

Esto no quiere decir que no hayan sido tramitados proyectos legislativos importantes en periodos de año electoral de renovación del Congreso y del Ejecutivo. Por ejemplo, múltiples proyectos relacionados con el Sector de la

Seguridad Pública y de la Administración de Justicia fueron aprobados en la última mitad del periodo del Presidente Felipe Calderón, categorizados como de ciclo electoral[182]. Aun así, la aprobación de estos proyectos sería también impulsada por eventos vinculados a la explosión de la violencia ocurrida en el país, que generó condiciones extraordinarias del trámite legislativo para las políticas que buscaran controlarlo.

Un ejemplo de la dinámica de la oposición en un contexto de ciclo electoral se expresa claramente en el proceso de reforma fiscal que fue impulsada por el Presidente Vicente Fox, propuesto inmediatamente después de las elecciones de renovación del Congreso del año 2003. La mayor parte de las propuestas de este proyecto, iniciado inmediatamente después de las elecciones de renovación del Congreso, fueron rechazadas por el PRI, en la oposición en el año 2004, a pesar de que en el primer gobierno de minoría el Presidente Ernesto Zedillo en la LVII Legislatura (1997-2000) también había buscado una reforma fiscal; el PAN, en ese entonces en la oposición, la rechazó (Lehoucq, 2007). Que los dos partidos, –tanto el PRI como el PAN– hayan buscado reformas fiscales cuando estaban en el gobierno evidencia que ambos coincidían en la necesidad de más ingresos para el Estado, pero que los dos se hayan opuesto a la aprobación de las medidas cuando fueron oposición, mostraría que en un contexto de proximidad electoral generar beneficios que el otro agente pueda aprovechar electoralmente –a pesar de la existencia de coincidencias en ciertas posiciones–, implicaría altos riesgos de fugas de votos para el partido de la oposición.

Ello avala el argumento de que conforme se aproximan las elecciones, se incrementa la probabilidad de que la estrategia de la oposición sea bloquear las iniciativas del Ejecutivo buscando capitalizar electoralmente las derrotas legislativas del Presidente. Mientras, cuando se aproximan las elecciones, la estrategia para el Ejecutivo sería disminuir los riesgos de derrotas, lo que podría llevarle a reducir la agenda legislativa impulsada, disminuyendo así los ritmos legislativos en el Congreso (Fernández-Albertos y Lapuente, 2010).

[182] Algunos ejemplos son el proyecto que expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República –que recibió 8 modificaciones– y otro que expide la Ley de la Policía Federal –con 15 modificaciones–. Ambos proyectos culminaron su proceso legislativo en 2009, año electoral de renovación del Congreso. Estos procesos legislativos se asemejaron a los descritos por Adler y Wilkerson (2005), en los que no se generaría un intenso trabajo legislativo a nivel de comisiones y los partidos políticos harían públicos sus posicionamientos respecto tales políticas sobre todo a nivel del Pleno.

6.4 Modelos explicativos y su relación con el tipo de influencia legislativa

Como se expuso en el Capítulo 2, las variables relacionadas tanto con la interacción del sistema de partidos como con la dinámica político-contextual conforman dos conjuntos de variables que explicarían el tipo de influencia legislativa ejercida en el Congreso por la oposición. Para comprobar si las hipótesis desgranadas en esta investigación tienen fuerza para explicar la citada influencia se han llevado a cabo varios análisis estadísticos. Cabe recordar que la unidad de análisis son las enmiendas clasificadas en neutrales, de contención y proactivas. Dadas las características de esta variable y su agrupación en tres valores de corte nominal se ha elegido la técnica de regresión logística multinomial. Se pretende encontrar los factores que incrementan la probabilidad de introducir enmiendas proactivas y de contención tomando como categoría de referencia las enmiendas neutrales[183]. Este tipo de regresión permite establecer si existe o no una asociación significativa entre la variable dependiente y las variables explicativas que componen los modelos, la fortaleza que existe en esta asociación entre variables, así como estimar la dirección de esta relación entre las enmiendas de freno y proactivas con las variables explicativas.

Tabla 6.10.
Modelo de Variables Relativas al Sistema de Partidos

	Freno			Proactivas		
Variables	B	Error típ.	Exp.	B	Error típ.	Exp.
IOE	,590*	,348	1,819	-1,279**	,461	,278
NEP	,693	,735	,289	-1,735*	,934	,176
Proximidad ideológica PRI y PAN	8,179**	3,485	,000	8,758**	3,696	,000
Proximidad ideológica PRD y partido en el gobierno	-2,625	3,573	17,396	-16,581***	4,537	17074252,8
Proporción de legisladores de oposición en comisiones	,001	,004	1,002	,016**	,005	1,017
Nagelkerke ,040						

*p≤0,1
**p≤0,05
***p≤0,01
Categoría de referencia: neutral

[183] En el Anexo 2 se muestra los resultados arrojados por esta regresión utilizando como categoría de referencia "enmiendas proactivas".

Tabla 6.11.
Modelo de Variables Vinculadas a la Dinámica del Sistema de Partido y Político-Contextuales

	Freno			Proactivas		
Variables	B	Error típ.	Exp.	B	Error típ.	Exp
IOE	,728*	,445	2,072	-,174*	,554	,754
NEP	2,068**	,916	7,907	1,475	1,105	4,115
Proximidad ideológica PRI y PAN	10,876**	4,406	52866,918	16,686***	4,734	1764292
Proximidad ideológica PRD y partido en el gobierno	-,498	3,791	,608	-10,750**	4,823	2,144E-00
Proporción de legisladores de oposición en comisiones	,005	,005	1,005	,027***	,006	1,027
Popularidad del Presidente	-6,470***	1,770	,002	-8,071**	1,935	,000
Luna de miel 2 primero años + año y medio posterior a renov. de Cong.	,416*	,229	1,516	,791**	,256	2,206
Ciclo electoral Año renovación Cong.	,102	,290	1,108	-,626*	,342	,535
Ciclo electoral Año renovación Eje.	0	0	0	0	0	0
Comisiones Sector Fiscal	,333	,229	1,395	,776***	,281	2,172
Comisiones Sector Derechos, Justicia y Gobernación	,101	,309	1,107	,188	,366	1,207
Comisiones *Issue* y Mayores	-,032	,285	,968	,745**	,332	2,107
Comisiones *Issue*	0	0	0	0	0	0
Nagelkerke ,086						

*p≤0,1
**p≤0,05
***p≤0,01
Categoría de referencia: neutral

Como ponen en evidencia las Tablas 6.10 y 6.11, los incrementos en el IOE están asociados a la emisión de enmiendas de contención; a la vez, incrementos en este indicador disminuyen las probabilidades de emisión de enmiendas

proactivas. A lo largo del periodo estudiado, las tasas IOE superaron el valor de 1 en dos periodos legislativos (LIX y LX), en los cuales la oposición fue sustancialmente fuerte y se inclinó por emitir enmiendas de contención. Esta relación coincide con la hipótesis de que valores IOE por encima de 1 inhibirían el rol legislativo del Ejecutivo y las fuerzas de oposición contarían con una fuerza sustancial para controlar al Ejecutivo.

Por otra parte, el NEP para ambos modelos presenta una relación positiva con las enmiendas de contención. Estos resultados se relacionan con los altos valores del NEP para las legislaturas LIX y LXI, periodos en los cuales el tamaño legislativo de los principales partidos no alcanza diferencias sustanciales, se acercan las próximas elecciones y hay indisposición entre los agentes para distribuir beneficios entre sí, lo que se refleja en un baja emisión de enmiendas proactivas.

Asimismo, la proximidad ideológica entre PRI y PAN es un factor altamente relacionado con la emisión de enmiendas proactivas. Como se vio, esta asociación de partidos a nivel de comisiones fue frecuente para la aprobación de políticas clasificadas como *Client politics* e *Interest-group politics*, lo que generó un contexto propicio para la emisión de enmiendas proactivas.

El factor proximidad ideológica entre el PRD y el partido en el gobierno presenta una relación negativa con las enmiendas proactivas. Por otra parte, se cambió la categoría de referencia a "proactivas" y los modelos arrojan para esta variable una relación positiva para la emisión de enmiendas neutrales y de contención (ver Anexo 2). Ello estaría relacionado con el tipo de ley Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado, que guarda relación con las enmiendas neutrales y que este partido apoyaría en comisiones, así como con una estrategia deliberada del PRD para relacionarse con el Presidente[184].

Asimismo, la proporción de legisladores de oposición con representación en comisiones muestran una relación significativa con las enmiendas proactivas

[184] Sobre este punto, al preguntar a un entrevistado que ocupó altos cargos en el PRD sobre su valoración respecto al rol del partido como oposición con los presidente panistas, reflexionó en voz alta: "Supimos ser 'dique' al presidente, pero no pudimos ser 'brecha'… paramos y corregimos al presidente, pero no pudimos transformar al país con el presidente". Los resultados arrojados por este modelo confirman la afirmación del entrevistado, ya que hay una clara predominancia a emitir enmiendas neutrales o de contención en las coaliciones en que participó este partido y una baja probabilidad de emitir enmiendas proactivas. Entrevista realizada el 26 de febrero del 2013 en México, D.F.

para ambos modelos. Lo que coincide con la hipótesis de que una mayor representación de legisladores de oposición aumenta la influencia de ésta en los proyectos de ley del Ejecutivo. Como se vio, hubo mayores proporciones de legisladores de oposición en las comisiones clasificadas como Fiscales y en los periodos legislativos que son inicios de mandato del Presidente (la LVIII Legislatura (2000-2003) y LX Legislatura (2006-2009), que son factores que también incrementan la emisión de enmiendas proactivas.

Por otra parte, las variables político-contextuales muestran una dirección en el sentido de las hipótesis planteadas en el Capítulo 2. La popularidad del Presidente tiene una relación inversa con los tipos de enmienda de contención y las proactivas. Como se mencionó, esto ocurre porque a lo largo del periodo de estudio los incrementos en la popularidad del Presidente están ligados al ciclo electoral y a las etapas de distanciamiento entre las fuerzas políticas.

Los periodos de "luna de miel" y de máxima lejanía de las elecciones están positivamente relacionados con las enmiendas de contención y, principalmente, con las enmiendas proactivas. Por su parte, el ciclo electoral, específicamente el de renovación del Congreso, tiene una relación negativa significativa con las enmiendas proactivas.

Las variables centradas en la clasificación de las comisiones muestran que las comisiones del Sector Fiscal tienen una alta probabilidad de emitir enmiendas proactivas. Como se mostró, este tipo de comisiones interactúan altamente con los tipos de ley *Client politics* e *Interest-group politics, Entrepreneurial politics* y procesos de delegación, lo que coincidiría con la hipótesis de que los tipos de ley que concentran beneficios y en los que hay procesos de delegación incrementan la probabilidad de que se emitan enmienda proactivas como mecanismo para distribuir beneficios. La participación simultánea de comisiones *Issue* y Mayores (es decir comisiones pertenecientes al Sector Fiscal o comisiones del Sector Derechos, Justicia y Gobernación) en los trámites legislativos también cuenta con una relación positiva para efectuar enmiendas proactivas. Las comisiones clasificadas como comisiones Sector Derechos, Justicia y Gobernación no presentan una relación con efectuar algún tipo de enmienda, lo que está relacionado con las tipos de ley Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado, donde se emplearon a fondo estas comisiones.

Recapitulación

En este capítulo se han explorado las variables que integran ambos modelos con potencial explicativo sobre la influencia de la oposición. El modelo relativo a factores del sistema partidista puso de relieve que valores superiores del IOE inciden en que el bloque de la oposición se incline por controlar al Ejecutivo y emitir enmiendas de contención; además, valores elevados de este indicador evidencian un bloque de oposición fuerte (en términos de su cohesión y tamaño legislativo), lo que aumenta los riesgos de que el Ejecutivo sea derrotado en el Congreso. Anticipando esta posibilidad, el Presidente reduce su agenda legislativa, dando lugar así a una disminución de los ritmos legislativos en el Congreso desencadenados por sus proyectos de ley.

El NEP mostró que en contextos en que la fuerza legislativa de los partidos es más o menos equitativa (y si además este tipo de distribución ocurre en periodos bajo el ciclo electoral), los partidos tienden a rehuir la colaboración y baja la distribución de beneficios entre sí para evitar romper este equilibrio. Sin embargo, en contextos con distribuciones partidistas con más de tres agentes y que son lejanos a la fecha electoral, cobra mayor relevancia la construcción de coaliciones entre algún partido de la oposición y el partido gubernamental. La proximidad ideológica es un factor importante ya que una mayor proximidad ideológica entre un determinado partido de la oposición y el partido gubernamental incrementa las probabilidades para que se asocien y este partido de la oposición ejerza mayor influencia. Además, en un contexto de polarización ideológica con tres partidos en que un partido de oposición está ubicado en un extremo del *continuum* ideológico y el partido gubernamental se ubica en el extremo contrario, gana mayor relevancia el partido de la oposición ubicado en un punto intermedio entre los partidos extremos. Esta relevancia del partido ubicado en un punto intermedio lo convierte en un agente central para coaligarse con el partido gubernamental y que el Presidente logre la aprobación de sus proyectos. Así, permite a este partido de oposición ejercer una mayor influencia legislativa en el diseño de los proyectos de ley del Ejecutivo a lo largo de su trámite parlamentario.

Además, la representación de los legisladores de oposición en comisiones es clave, ya que mostró que en periodos particularmente intensos de producción legislativa –específicamente los periodos legislativos de inicio de mandato del Presidente– los liderazgos partidistas fueron activos reubicando a sus

legisladores en comisiones clave. En estos periodos, el bloque de la oposición estuvo sobrerrepresentado en comisiones importantes y a incrementos en la proporción de legisladores de oposición correspondió un aumento en la influencia legislativa de la oposición.

Por otra parte, las diferentes características de los proyectos de ley generaron reacciones diferenciadas en el Congreso por parte de los partidos de oposición. La tipología utilizada mostró que las *Client politics e Interest-group politics* presentan una actuación más intensificada por parte de las agrupaciones de oposición, específicamente del PRI, partido que emitió una gran cantidad de enmiendas proactivas para este tipo de ley. Por el contrario, los tipos de ley Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado, mostraron una actuación por parte de los partidos de oposición en el Congreso –a la luz de las enmiendas efectuadas– menos activo. Sería esperable que los liderazgos partidistas ejercieran un mayor control sobre los procesos legislativos de estos tipos de ley y esto haya dado un perfil menos activo a la generación de enmiendas en comisiones.

El ciclo electoral y la "luna de miel" del Presidente son etapas que pautaron el ritmo de las enmiendas impulsadas por la oposición en el Congreso. Los primeros dos años de mandato del Presidente son particularmente intensos en negociaciones e intercambios entre las fuerzas políticas en el Congreso, lo que se ve reflejado en una mayor influencia legislativa de la oposición. Pero en etapas próximas a la fecha de los comicios electorales –es decir, de ciclo electoral–, las fuerzas políticas se distancian y disminuye la colaboración. Además, en etapas próximas a los comicios la popularidad del Presidente se eleva, lo que incrementa los riesgos de que los partidos de oposición sufran fugas de votos hacia el partido del Presidente. El peligro de un Presidente popular y la cercanía de las elecciones incentivan a los partidos de oposición a instrumentar estrategias legislativas para afectar negativamente la popularidad del Presidente y asegurar votos. Anticipando este escenario, el Presidente disminuye su agenda legislativa, lo que reduce los ritmos legislativos y la influencia de la oposición.

CONSIDERACIONES FINALES

CONSIDERACIONES FINALES

A pesar de la relevancia que tiene la oposición para el funcionamiento de los regímenes democráticos, se trata de un asunto que ha sido escasamente analizado. No existe una posición unánime respecto a si una oposición se fortalece al optar por el distanciamiento y la confrontación directa con el gobierno. Tampoco está claro todavía hasta qué punto una oposición que colabora frecuentemente con el gobierno va minando su peso tanto en su relación con el gobierno, como en su capacidad de mantenerse como alternativa al mismo. Partiendo de estas inquietudes, en esta investigación se han explorado los factores que pautan el acercamiento de las agrupaciones de oposición a la esfera gubernamental y la influencia que éstas ejercen en el diseño de las acciones gubernamentales, a la luz del caso mexicano de gobierno en minoría.

En el primer capítulo se mostraron las bases teóricas en las cuales se cimienta esta investigación. A través de la revisión de la literatura especializada y teniendo en cuenta la complejidad del tema, se identificaron tres modelos teórico-descriptivos de la relación oposición-gobierno. Si bien en los hechos las agrupaciones de oposición difícilmente siguen un único curso de acción, estos modelos permiten diferenciar algunas características de esta relación: oposición en su perspectiva "clásica"; oposición "debilitada" o "diluida"; y oposición "interactiva". El primer modelo es característico de los sistemas basados en dos partidos, en los que hay una clara distinción entre el partido en el gobierno y el partido en la oposición. El modelo de la oposición "debilitada" o "diluida" se configura en sistemas multipartidistas con el abandono del bloque de la oposición por parte de algunos de sus componentes para integrarse en una coalición gubernamental multipartidista, ejercer funciones de gobierno y construir una mayoría legislativa favorable al gobierno, lo cual debilita al bloque de la oposición. Por último, el modelo de oposición "interactiva" surge en sistemas multipartidistas compuestos por agrupaciones de oposición con un peso legislativo relevante que sostienen una relación interactiva entre la colaboración y la confrontación con el gobierno. En estos casos el gobierno, dada su condición de minoría, se ve en la necesidad de conseguir el apoyo legislativo de alguno de los partidos de oposición para lograr la aprobación de su agenda y el impulso de sus políticas públicas.

Estos modelos teórico-descriptivos de la relación oposición-gobierno tienen diferentes implicaciones prácticas en el despliegue de las fuerzas de oposición en el Parlamento. En el modelo de oposición en su perspectiva "clásica", el rol de la oposición está asociado con una función más inclinada al control del gobierno desplegado en el Parlamento, mientras que en el modelo de la oposición "debilitada" o "diluida", el rol de los legisladores en el Congreso está supeditado a pactos y acuerdos entre los integrantes de la coalición gubernamental. Por su parte, en el modelo de oposición "interactiva" el Parlamento surge como una arena de intensas negociaciones entre las fuerzas gubernamentales y las de oposición, negociaciones que tendrán un potencial importante para acercar el contenido de la agenda gubernamental hacia las preferencias más cercanas a las fuerzas de oposición como una de las condicionantes para dar su apoyo final.

La revisión de la literatura brindó las bases teóricas y conceptuales en las cuales anclar el estudio del caso mexicano y explorar los incentivos a los que se enfrentan los liderazgos partidistas de oposición para forjar su relación con el gobierno. El periodo de estudio del caso mexicano abarca desde el año 1997 al 2012 etapa en la que los gobiernos, como ya se puso de manifiesto, están en minoría en el Congreso. Por su parte, el sistema de partidos mexicano estuvo configurado durante este tiempo en torno a tres partidos fuertes, cohesionados, institucionalizados y disciplinados, con porcentajes de apoyo electoral que generaron una representación legislativa en el Congreso que no alcanza diferencias sustanciales entre sí. Estas características hacen que los partidos de oposición sostengan serias aspiraciones de ganar las elecciones presidenciales y que, bajo esta premisa electoral, sostengan una relación estratégica interactiva entre la colaboración y confrontación con el gobierno, el cual se encuentra inmerso en una negociación continua para conseguir el apoyo de estos partidos y lograr la aprobación de su agenda de políticas. De tal manera que los partidos de oposición son agentes clave en los gobiernos en minoría en México, tanto por lo que le permiten hacer como por lo que no le permiten hacer al gobierno. De ahí la relevancia del estudio del caso mexicano.

En el segundo capítulo se expusieron los criterios para determinar el campo de análisis de esta investigación centrada en las políticas propuestas por el Presidente y aprobadas en el Congreso. La aprobación, dada la composición partidista del Legislativo ya mencionada, necesita la aquiescencia de por lo

menos uno de los principales partidos de oposición. Se partió del supuesto que los partidos de oposición cuentan, puesto que el gobierno no tiene mayoría, una influencia potencial sobre el contenido de las políticas impulsadas por el Presidente. Para explicar esta influencia legislativa y los cambios generados en la misma se adoptó como modelo básico de análisis el propuesto por Strøm (1991). Este modelo parte de la hipótesis de que los partidos no sólo buscan puestos gubernamentales, sino que además tienen como objetivo influir en las políticas para cumplir parte del programa por el cual fueron votados, satisfacer a su núcleo de votantes y proteger y expandir sus bases de apoyo político. Para este autor, entonces, las prioridades de los partidos de oposición oscilan entre colaborar con el gobierno para influir en las políticas que éste impulsa y distanciarse del gobierno en periodos cercanos a la fecha electoral para evitar fugas de votos y eregirse como una alternativa viable para reemplazar al gobierno. Además, en este capítulo se organizaron dos modelos explicativos (uno compuesto por variables relativas al sistema partidista y otro que integra factores respecto a la dinámica político-contextual), y se expuso su operacionalización sobre la influencia legislativa de la oposición.

En el tercer capítulo se emprendió una exploración de la arquitectura institucional del Congreso y de las facultades legislativas que la Constitución mexicana le atribuye al Poder Ejecutivo. Uno de los aspectos que se subrayan en este capítulo es que el Presidente mexicano, en comparación con sus pares de América Latina, es uno de los más débiles de la región, ya que carece de poderes de decreto y de atribuciones para apresurar trámites legislativos específicos en el Congreso[185]. Dada esta condición de debilidad institucional del Poder Ejecutivo para presionar al Congreso, uno de los mecanismos para asegurarse el apoyo de por lo menos uno de los partidos de oposición y lograr la aprobación de sus proyectos de ley es que el Presidente abra su agenda legislativa a la participación activa de los partidos de oposición para que estos puedan proclamar públicamente créditos por su participación y se beneficien políticamente de su aprobación. Por otra parte, la arquitectura institucional de la Cámara de Diputados es otro factor que potencia la influencia de las

[185] El 9 de agosto de 2012 se publicó en el Diario de Oficial de la Federación una reforma al artículo 71 de la Constitución que contempla la llamada "iniciativa preferente" a cargo del Ejecutivo. Este fortalecimiento de los poderes legislativos del Presidente lo posibilitan para que "el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones" pueda "presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente". Ante iniciativas de esta índole, la Cámara de origen tendrá hasta 30 días para su discusión y votación de la respectiva iniciativa. En caso de resultar aprobada o de modificación, la Cámara revisora tendrá el mismo plazo para la discusión y votación de dicha iniciativa.

agrupaciones de oposición. Las entidades de gobierno de la Cámara tienen una composición proporcional que impulsa la participación de los tres principales partidos en el diseño de la agenda de este foro de representación política y producción legislativa. Además, puesto que la totalidad de las entidades no pueden ser presididas por un mismo partido y la presidencia de éstas debe rotar anualmente, los liderazgos partidistas –para dar estabilidad al trabajo legislativo– permanecen en una negociación continua tendente a incluir las demandas de los tres principales partidos, ya que si se excluyera de los acuerdos a una de las principales fuerzas de manera prolongada, ésta podría implementar una estrategia que obstaculizase el desahogo de la agenda legislativa.

El marco institucional del Congreso mexicano erige a las comisiones en la arena donde tienen lugar gran parte de las modificaciones a las propuestas del Ejecutivo. La teoría especializada proyecta a las comisiones del Congreso como un espacio propicio para el intercambio y negociaciones entre los agentes políticos (Shepsle y Weingast, 1981, 1994). El diseño institucional de la Cámara de Diputados en México libera a las comisiones de restricción alguna tanto en cuanto a la cantidad de modificaciones que podrían efectuar sobre los proyectos de ley así como en cuanto a su profundidad. Además, la discusión llevada a cabo en el Pleno de la Cámara se produce sobre el informe elaborado por la comisión, no sobre el proyecto de ley inicialmente presentado y la legislación que finalmente se aplica es la plasmada en el informe emitido por las comisiones. Aunque el margen de acción de las comisiones es amplio, éstas interactúan con un marco institucional que refuerza el rol de los partidos políticos ya que estos designan a los líderes de sus bancadas en el Congreso, los cuales a su vez definen la integración de las comisiones y pueden reubicar a sus legisladores. En el caso mexicano los partidos políticos tienen un peso importante, ya que la prohibición de la reelección –recientemente eliminada– a cualquier puesto de elección popular hace que la carreras políticas se encuentren bajo el control de los núcleos de dirección de los partidos políticos, lo cual influye de manera importante en que los legisladores supediten sus acciones a las directrices partidistas.

En los capítulos descriptivos del caso mexicano se mostró cómo, después de más de siete décadas de control hegémonico por parte de un partido –el PRI–, en el año 2000 llega al Poder Ejecutivo un Presidente proveniente de un partido hasta ese momento en la oposición –el PAN– y también en ese año se repite

por segunda ocasión la situación de que un Presidente se encuentre en minoría en el Congreso. Esta característica de minoría legislativa del Presidente en un sistema con dos partidos de oposición fuertes y bien cohesionados, innovadora en la realidad mexicana, introdujo la posibilidad de que se activara un juego de vetos mutuos entre los agentes políticos que obstaculizara el desahogo de la agenda legislativa en el Congreso. Uno de los hallazgos de esta investigación es que este juego de vetos mutuos no se activó, sino que los agentes partidistas se encontraron inmersos en un juego de negociaciones cruzadas donde, por un lado, negociaban la aprobación de los proyectos de ley que impulsaban con los otros agentes partidistas para conseguir su apoyo y, por otra parte, negociaban a qué proyectos legislativos impulsados por los otros agentes partidistas otorgarían su apoyo para que fueran aprobados. Esta nueva dinámica generó que la producción legislativa pasara a contar con una estructura multidireccional impulsada por estos tres agentes partidistas, que revelarían capacidades para colaborar entre sí, presentar proyectos con relativas expectativas de éxito y obtener ganancias legislativas semejantes. Aquí también se abre una línea de investigación para indagar qué tipo de legislación fue aprobada, ya que, bajo esta distribución de agentes con una fuerza legislativa similar donde las coaliciones son indispensables para lograr toda aprobación, sería lógico esperar que estos actores sean particularmente cuidadosos para no otorgar su apoyo a políticas con atisbos de riesgos que alteren la correlación de fuerzas.

El rol legislativo del Presidente también se transformó. Si bien, previamente, con el soporte de su partido con presencia hegemónica llegó a monopolizar la producción legislativa, la nueva dinámica legislativa hizo que el Presidente mexicano redujera su agenda legislativa e invertiera su capital político en el impulso de las iniciativas legislativas más importantes y en las de mayor probabilidades de resultar aprobadas; de este modo, redujo los riesgos de salir derrotado en el Congreso y de que su liderazgo fuera cuestionado públicamente. La condición de gobierno en minoría le impuso al Presidente la necesidad de permanecer en un estado de negociación continua para conseguir el apoyo de por lo menos uno de los principales partidos de oposición, los cuales calcularon estratégicamente sus acercamientos al Presidente bajo la premisa de expandir su núcleo de votantes y fortalecer su base de apoyo político. Como ya se mencionó, el Presidente abrió su agenda legislativa para que los partidos de oposición participaran activamente en el diseño de sus políticas como un mecanismo para atraer su apoyo y lograr la aprobación final de sus proyectos de ley.

Algunos hallazgos de esta investigación que pautan la colaboración y la influencia legislativa de la oposición en la agenda del Presidente son los que se detallan a continuación. El Número Efectivo de Partidos es un aspecto relevante, ya que los agentes partidistas no sólo son sensibles a cambios drásticos en este indicador. En un sistema integrado por tres partidos con fuerza legislativa similar, los agentes políticos son particularmente sensibles a cambios sutiles en este indicador ya que podrían implicar riesgos que rompan este equilibrio de fuerzas. Así, cuanto menores fueron las diferencias en el peso de los agentes relevantes, hubo menor predisposición entre estos para intercambiar beneficios y colaborar. Otro hallazgo puesto de manifiesto en esta investigación fueron las consecuencias de un peso significativo de la oposición en su relación con el gobierno. El Índice de Oposición Efectiva mostró que cuando este indicador alcanzó cifras sustancialmente elevadas, que reflejan que el bloque de la oposición posee un tamaño legislativo mayor al del partido gubernamental y se encuentra altamente cohesionado, los partidos de oposición tendieron a emitir enmiendas inclinadas a controlar al Ejecutivo, mientras que el Presidente redujo considerablemente su agenda legislativa. Este énfasis por parte del bloque de la oposición en controlar y contener al Ejecutivo en periodos en que expande su tamaño legislativo en detrimento del partido gubernamental podría entenderse como un realineamiento por parte de las agrupaciones de oposición con el electorado que acaba de castigar al Presidente retirándole votos.

Por otra parte, se puso de relieve que el factor ideológico es un elemento relevante para explicar las variaciones en los tipos de influencia por parte de las agrupaciones de oposición. Cuanto más alejado del centro del *continuum* ideológico se encuentre un partido de la oposición, menores probabilidades tendrá de ejercer influencia en el agenda del Ejecutivo. A partir de este punto, se puede proponer la hipótesis de que la dinámica de los gobiernos en minoría incentiva una política legislativa en torno al centro ideológico, ya que al mismo tiempo que castiga al partido más extremo también hace indispensable la colaboración del partido ubicado en torno al centro del *continuum* ideológico, el cual ejerce una mayor influencia en la agenda del Poder Ejecutivo. Como consecuencia de su participación, este partido de oposición se encuentra en la posición de dar mayor protección y distribuir más beneficios a sus bases de apoyo político y cuenta con mayores recursos para expandir su núcleo de votantes, lo que incrementa sus aspiraciones reales de llegar al gobierno.

Partiendo de la premisa de que las agrupaciones de oposición reaccionan de diversa manera en función de las características de la política sujeta a discusión, para clasificar las leyes se utilizó la propuesta de Wilson (1980) ajustada para esta investigación. Esta clasificación se basa en la distribución de costos y beneficios que implica la política sujeta a aprobación. Uno de los hallazgos de este trabajo es que los partidos de oposición se emplearon a fondo –el PRI principalmente– en influir en el contenido de las políticas clasificadas como *Client politics* e *Interest-group politics*, que cuentan con la característica de distribuir beneficios concentrados en grupos específicos. Esta mecánica de búsqueda de rendimientos electorales a través del beneficiar a clientelas específicas es muestra del vivo legado de organizaciones corporativas y grupos de interés, que si bien previamente se cohesionaban en torno a la presidencia, tras la transición han ganado un peso importante para influir en las decisiones y vida interna de los principales partidos políticos así como en la producción legislativa.

A lo largo del periodo de estudio, la mayor parte de los gobiernos estaduales estuvieron a cargo de gobernadores pertenecientes al PRI, y estos gobiernos emergieron como importantes polos de poder en el país y contrapeso a las decisiones del gobierno central. Ligado a esto, la mayor cantidad de proyectos de ley impulsados por el Presidente aquí analizados pertenecen a la categoría *Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado*, y aunque muchos de estos proyectos se encuentran relacionados con aspectos de reformas a la administración federal, una gran parte también se encuentra vinculada con la redefinición del pacto federal, esto es, reformas a aspectos concretos de la relación entre el nivel de gobierno estadual con el gobierno central. Por lo tanto, sería esperable que muchos de los beneficios obtenidos por los partidos de oposición –especialmente el PRI– en las negociaciones con el gobierno central en el Congreso fueran canalizados hacia los gobiernos estaduales, los cuales fortalecieron su relevancia como contrapeso entre los niveles de gobierno y reforzaron su posición para controlar la política local y estadual; esto se tradujo en que estos polos ganaron mayor peso e influencia interna en el partido. Tanto es así que, como se vio en la investigación, muchas de las divisiones internas del PRI que afectaron la actuación del partido en el Congreso tuvieron sus orígenes en la creciente relevancia de los gobernadores y sus luchas por el control de ese partido a nivel nacional[186].

[186] Finalmente, para las elecciones presidenciales del año 2012 obtuvo la candidatura del PRI un exgobernador que, a la postre, también ganaría las elecciones presidenciales. Para obtener esta candidatura se enfrentó a otro político priista identificado con la burocracia nacional y, una vez en la presidencia, los puestos clave de su gabinete de gobierno fueron ocupados por otros exgobernadores y políticos de carrera local. Esta renovación en las élites priistas refleja el peso adquirido por estos polos a nivel local sobre la vida interna del partido.

La presencia de estas importantes fuerzas –específicamente, grupos de interés, organizaciones corporativas y liderazgos locales con creciente poder– en la vida interna partidista confirman que los partidos políticos en México, específicamente para el caso del PRI, están lejos de ser cuerpos monolíticos. Una de las líneas de investigación que se abre en este sentido tendría como objetivo indagar en las consecuencias que tienen en la dinámica legislativa de los partidos estos polos de poder internos que muchas veces sostienen intereses distintos y a veces contrapuestos a los del partido. Otra línea estaría centrada en identificar cuáles son las posibles limitaciones que enfrentan los liderazgos partidistas para coordinar la actuación de sus grupos parlamentarios en un contexto de influyentes polos de poder interno.

El otro partido de oposición –el PRD– sostuvo una lógica inclinada a colaborar poco con el gobierno. Este partido de oposición y el gubernamental fueron distanciando progresivamente sus posiciones; a la vez, el discurso del PRD subrayaba su contraste y enfrentamiento con el gobierno. Esto hacía poco probable que este partido colaborase con el gobierno y además lo llevó a descalificar a todo aquel partido que negociara con el gobierno, refiriéndose directamente al PRI. Esto canceló la posibilidad de que surgiera una estrategia para relacionarse con el gobierno y una agenda de políticas a impulsar más o menos compartidas por parte del bloque de oposición (PRD y PRI) de cara a los gobierno del PAN[187]. Conforme el PRD instrumentaba esta línea de confrontación para relacionarse con el gobierno, aumentaba la importancia de la colaboración del PRI para que el Presidente lograra la aprobación de sus reformas –condición que beneficiaba al PRI–. Al mismo tiempo que disminuía la participación del PRD en el diseño de las políticas, también se veía reducida su capacidad para distribuir beneficios entre sus bases de apoyo político, se incrementaba su dependencia hacia su núcleo de votantes más convencidos de esta estrategia (que se rehusaba a casi toda negociación con la esfera gubernamental) y aumentaba el rechazo de los votantes menos extremos hacia esta estrategia y hacia el líder del partido que la abanderó, Andrés Manuel López Obrador.

Esta línea de acción del PRD para relacionarse con el gobierno, como se vio en el Capítulo 6, no estuvo libre de divisiones internas ya que diferentes

[187] Como se vio en el Capítulo 4, esta estrategia de colaboración interna en el bloque de la oposición sí ocurrió entre el PAN y PRD en ocasiones para los gobiernos del PRI, sobre todo a la luz del clivaje democracia-autoritarismo, lo que cristalizó en importantes reformas que fueron liberalizando al régimen.

segmentos de este partido cuestionaron su rendimiento real y advirtieron del peligro que esta estrategia podría traer como encapsular al partido en una base de votantes fieles a esta línea. Estas divisiones internas impidieron que el PRD, como afirmó un alto dirigente de ese partido entrevistado para esta investigación (citado en el Capítulo 6), "ser 'brecha' para transformar junto con el Presidente el país… sólo supimos ser 'dique'… contuvimos y corregimos al Presidente"[188]. En todo caso, este partido colaboró e influyó en el diseño de las políticas impulsadas por el Ejecutivo categorizadas como *Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado,* para defender los intereses de los gobiernos estaduales a cargo del PRD y participar en reformas a nivel federal como las de tipo electoral, transparencia en el ejercicio del gasto público y en el establecimiento de criterios de evaluación de las políticas públicas, entre otras. Finalmente, esta estrategia de relación con el gobierno, sintetizada por un alto dirigente del PRD (citado en el Capítulo 6), con la frase "cuanto peor le vaya al gobierno, mejor para nosotros", provocaron en 2013 –año no incluido en esta investigación– la fractura definitiva en el partido con la salida de Andrés Manuel López Obrador[189].

De estas líneas de acción de las agrupaciones de oposición en México es posible extraer algunas reflexiones finales. Una línea de acción que basa su decisión de colaboración con el gobierno en las compensaciones que por ésta recibirá, como pueden ser recursos para clientelas particulares, ventajas a organizaciones corporativas y beneficios que empoderen a liderazgos locales, corre el riesgo, como reflexionó un alto dirigente priista entrevistado para esta investigación[190], de convertir a la organización en una "administradora de beneficios de la franquicia de oposición". En este sentido, una oposición que, por un lado, crítica públicamente al gobierno y las acciones que éste emprende, pero que, por otra parte, en la discreción del trabajo en las comisiones del Congreso centra su colaboración en impulsar enmiendas a la agenda gubernamental dirigidas a extraer beneficios particulares destinadas a sus clientelas y a la obtención de ventajas, difícilmente podrá ser reconocida como alternativa apreciable al gobierno. En opinión de Pasquino (1997: 58), el resultado de esta actuación es el "ofuscamiento de la oposición y la dilución de su aporte". Si bien una oposición que opte por este camino corre el riesgo de ir minando poco a poco su credibilidad, paralelamente esta dinámica va

[188] Entrevista realizada el 26 de febrero del 2013 en México, D.F.

[189] Esta fractura en el PRD generó en el año 2015 la formalización del nuevo partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) encabezado por Andrés Manuel López Obrador.

[190] Entrevista realizada el 20 de febrero del 2013 en México, D.F.

dañando la capacidad del Congreso para agregar y satisfacer demandas de segmentos importantes de la ciudadanía a la vez que va restando apoyos al funcionamiento del sistema representativo, apoyos que podrían ser canalizados hacia otros tipo de oposición basada en unos supuestos "principios" y de contestación a los fundamentos del régimen.

Ionescu y De Madariaga (1977) ya indicaban en su estudio clásico que para juzgar el funcionamiento de los gobiernos democráticos basta con observar el estado de la oposición. Cabe esperar entonces que la oposición posea un potencial importante para contribuir a la mejora del funcionamiento de los gobiernos democráticos. En este sentido, la oposición debería poner mayor énfasis en colaborar en el diseño de leyes que le otorguen mayor credibilidad, estreche sus vínculos con mayores segmentos de electores, fortalezca su representatividad como agrupación política, le permita orientar con vitalidad el debate político hacia alternativas mejor valoradas y genere contextos de exigencia tanto para el gobierno como para el conjunto de organizaciones partidistas. Ciertamente, un camino por esta vía no garantiza el exitoso arribo al gobierno para la oposición, pero aporta un arribo con legitimidad al gobierno para la oposición.

BIBLIOGRAFÍA

Adler, E. S., y Wilkerson, J. (2005). "The Scope and Urgency of Legislation: Reconsidering Bill Success in the House of Representatives". Artículo presentado en *The American Political Science Association* (APSA). Washington, D.C.

Aguilar, R., y Castañeda, J. (2007). "Un fracaso y dos caminos: reforma fiscal". En *La diferencia. Radiografía de un sexenio*. México, D.F., Grijalbo.

Ai Camp, R. (1992). Generals in the Palacio. The Military in Modern Mexico. New York, Oxford University Press.

Alcántara Sáez, M., y García Montero, M. (2008). *Institutions and Politicians: an analysis of the factors that determine presidential legislative success.* Artículo presentado en *The Helen Kellogg Institute For International Studies*.

——— y Llamazares, I. (2006). "Los partidos de derecha en los legislativos latinoamericanos". En M. Alcántara Sáez (Ed.), *Políticos y política en América Latina*. Madrid, Siglo XXI Editores y Fundación Carolina.

———, García, M., y Sánchez, F. (2005). Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un Análisis del Poder Legislativo en América Latina. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Aldrich, J. H. (1995). *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago, University of Chicago Press.

Alemán, E. (2006). "Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures". *Latin American Politics and Society*, *48*(3), pp. 125-155.

——— y Calvo, E. (2007). "Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina". En G. O'Donell, J. Tulchin, A. Varas, y A. Stubits (Eds.), *The Study of New Democracies in Latin America*. Woodrow Wilson Institutional Center for Scholars. Latin American Program.

Altman, D., y Chasquetti, D. (2005). "Re-Election and Political Career Paths in the Uruguayan Congress, 1985-1999". *Journal of Legislative Studies, 11-12,* pp. 235-253.

——— y Pérez-Liñán, A. (1999). "Más allá de la poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 11, pp. 83-105.

——— y Pérez-Liñán, A. (2002). "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries". *Democratization*, *9*(2), pp. 85-100.

Amorim Neto, O., Cox, G. W., y McCubbins, M. D. (2003). "Agenda Power in Brazil's Câmara Dos Deputados, 1989-98". *World Politics*, *55*(July), pp. 550-579.

Aninat, C., Landregan, J., Navia, P., y Vial, J. (2006). "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile". *Working paper (No. R-521)*. Inter-American Development Bank. Washington, D.C.

Aparicio, F. J., y Langston, J. (2009). "Committee Leadership in Mexico's Chamber of Deputies, 1997-2006". Artículo presentado en *The 67th Midwest Political Science Association National Conference*. Chicago, Midwest Political Science Association.

Apter, D. (1962). "Some Reflections on the Role of a Political Opposition in New Nations". *Comparative Studies in Society and History, 4*(2), pp. 154-168.

Arrow, K. (1974). *Elección social y valores individuales*. Madrid: Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales.

Ashford, D. E. (1986). *The Emergence of Welfare State*. Oxford: Blackwell.

Avendaño, O. (2011). "La oposición política en Chile durante el periodo 1990-2011. Una aproximación conceptual y empírica". *Revista CS, 8*, pp. 1-34.

Axelrod, R. (1970). *Conflict of Interest. A theory of divergent Goals with Application to Politics*. Chicago, Markham.

Banda, H., y Chacón, S. (2005). "La crisis financiera mexicana de 1994: una visión política-económica". *Foro Internacional, XLV*(3), pp. 445-465.

Barrett, W. A., y Eshbaugh-Soha, M. (2007). Presidential Success on the Substance of Legislation. *Political Research Quarterly, 60*(1), pp. 100-112.

Basáñez, M. (1991). *La Lucha por la Hegemonía en México 1968-1990.* México, D.F., Siglo XXI Editores.

Becerra, R., Salazar, P., y Woldenberg, J. (2007). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas.* México, D.F., Cal y Arena.

Béjar, L. (2003). "Representación Parlamentaria y Disciplina Partidista: el caso México". En R. M. Mirón y L. Béjar (Eds.), *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*. México, D.F., Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios/Senado de la República.

——— (2006). *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*. México, D.F., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM y Ediciones Gernika.

Bonvecchi, A., y Zelaznik, J. (2010). Measuring Legislative Input on Presidential Agendas. Artículo presentado en *Congress of the Latin American Studies Association (LASA).* Toronto, Canadá.

Budge, I., y Laver, M. (1986). "Office Seeking and Policy Pursuit in Coalition Theory". *Legislative Studies Quarterly, 11*(4), pp. 485-506.

Calvo, E. (2007). "The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature". *British Journal of Political Science, 37*(02), pp. 263-280.

——— y Sagarzazu, I. (2011a). "El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo". *Revista Latinoamericana de Política Comparada, 4*(4), pp. 25-48.

——— y Sagarzazu, I. (2011b). "Legislator Success in Committee: Gatekeeping Authority and the Loss of Majority Control". *American Journal of Political Science, 55*(1), pp. 1-15.

Campos, R. (2012). *El Juicio Ciudadano. Evaluación de la Presidencia de Felipe Calderón en México 2006-2012*. México, D.F., Consulta Mitofsky.

Cansino, C. (2000). *La transición mexicana 1977-2000.* México, D.F., Centro de Estudios de Política Comparada.

Carey, J. M. (1992). "Los efectos del ciclo electoral sobre el sistema de partidos y el respaldo parlamentario al Ejecutivo". *Estudios Públicos, 55* (invierno 1994), pp. 306-313.

——— (2002). "Parties, Coalitions, And the Chilean Congress in the 1990´s". En *Legislative Politics in Latin America.* Cambridge, Cambridge University Press.

Carpizo, J. (2011). "La Reforma Constitucional en México. Procedimiento y Realidad". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, mayo-agosto, pp. 544-598.

Casar, A. (2002a). "Executive-Legislative Relations: The case of Mexico (1946-1997)". En S. Morgenstern y B. Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*. New York, California University Press.

——— (2002b). "Perspectivas Políticas de un Gobierno Dividido en México". En M. A. Casar y I. Marván (Eds.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México, D.F., CIDE y Taurus.

——— (2008a). "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006". *Política y Gobierno, XV*(2), pp. 219-263.
——— (2011). "¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados?" *Documentos de trabajo CIDE* (No. 8). México, D.F.
——— (2013). "Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano". *Política y Gobierno, XX*(2), pp. 219-263.
——— y Marván Laborde, I. (2014). *Reformar sin Mayorías. Dinámica del cambio constitucional en México 1997-2012*. México, D.F., Taurus.
Castañeda, J. (1994). *Sorpresas te da la vida*. México, D.F., Aguilar.
Chasquetti, D. (2001). "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". En Lanzaro J. (Eds.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional.
——— (2008). Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la «difícil combinación». Montevideo, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
Cheibub, J. A., Przeworski, A., y Saiegh, S. M. (2004). "Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism". *British Journal of Political Science, 34*(4), pp. 566-587.
Close, D. (2000). "Democratization and Opposition". Artículo presentado en *XXII International Congress of LASA*. Miami FL.
Colomer, J. M. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona, Gedisa.
——— y Skogstad, G. (1990). *Policy Communities and Policy-Making in Canada*. Toronto, Copp Clark Pitman.
——— y Negretto, G. L. (2003). "Gobernanza con poderes divididos en América Latina". *Política y Gobierno, X*(1), pp. 13-61.
——— y Negretto, G. L. (2005). "Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?" *Government and Opposition*, *40*, pp. 60-89.
Coppedge, M. (1998). "The dynamic diversity of Latin American Party Systems". *Party Politics*, *4*, pp. 547-568.
Cotta, M. (1993). "Parlamentos y representación". En G. Pasquino (Ed.), *Manual de Ciencia Política*. Madrid, Alianza Editorial.
Cox, G. W. (2006). "The organization of Democratic Legislatures". En B. Weingast y D. Wittman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*. New York, Oxford University Press.

——— y McCubbins, M. D. (2005). Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives. Political Science. Cambridge: Cambridge University Press.

——— y Morgenstern, S. (2001). "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". *Comparative Political Studies, 33*(2), pp. 171-189.

——— y McCubbins, M. D. (1993). *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Cambridge, University of California Press.

Crespo, J. A. (1995). "Governments of the Opposition. The Official Response". En *Opposition Government in Mexico*. Albuquerque, University of New Mexico Press.

Crombez, C., Groseclose, T., y Krehbiel, K. (2006). "Gatekeeping". *The Journal of Politics*, *68*(2), pp. 322-334.

Dahl, R. (1966). *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven and London, Yale University Press.

——— (1973). *Regimes and Oppositions*. (R. Dahl, Ed.). Clinton, The Colonial Press.

——— (1997). *La democracia y sus críticos*. Barcelona, Paidós.

De Vergottini, G. (1979). "La forma de gobierno de oposición garantizada". *Revista de Estudios Políticos, 9*, pp. 5-41.

Di Palma, G. (1976). "Institutional Rules and Legislative Outcomes in the Italian Parliament". *Legislative Studies Quarterly, 1*(2), pp. 147-179.

Dix, R. H. (1973). "Latin America: Oppositions and Development". En R. Dahl (Ed.), *Regimes and Oppositions*. Clinton, The Colonial Press.

Dominguez, C. B. K. (2001). "Is it a honeymoon? An Empirical Investigation of the President´s First Hundred Days". *Congress and the Presidency, 32*(Spring), pp. 63-78.

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper & Row.

——— (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown.

Duverger, M. (1951). *Los partidos políticos*. Madrid, Fondo de Cultura Económica.

Edwards III, G., y Barrett, A. (1999). "Presidential Agenda Setting in Congress". Artículo presentado en *Congress and the President in a Partisan Era*. Program in American Politics in the Center for Presidential Studies. Texas.

Elcock, H. (2001). *Political Leadership.* Montpellier Parade, Edward Elgar Publishing Limited.

Elgie, R. (2007). "From Linz to Tsebelis: three waves of presidential / parliamentary studies?" *Democratization, 12*, pp. 37-41.

Elster, J. (1986). "Introduction". En J. Elster (Ed.), *Rational Choice*. Oxford, Basil Blackwell.

Ferejohn, J. A. (1974). *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968.* Stanford, Stanford University Press.

Fernández-Albertos, J., y Lapuente, V. (2010). "Doomed to disagree? Party-voter discipline and policy gridlock under divided government". *Party Politics*, *17*(6), pp. 801-822.

Fiorina, M. (1974). *Representatives, Roll Calls and Constituencies*. Lexington, Lexington Books.

——— (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven, Yale University Press.

García Montero, M. (2008). "Instituciones y Actividad Legislativa en América Latina". *Documentos CIDOB América Latina (No. 23)*. Barcelona.

——— (2009). *Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

——— y Sánchez López, F. (2002). "Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica". *Institut de Ciències Polítiques i Socials Working paper* núm. 212. Barcelona.

García, F., y Martínez, E. (2002). "La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿capacidad de influencia o influencia efectiva?" *Revista Instituciones y Desarrollo, 12-13*, pp. 331-373.

Garrido, L. J. (1982). *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La Formación del Nuevo Estado en México (1928-1945).* México, D.F., Siglo XXI Editores.

Gilligan, T., y Krehbiel, K. (1987). "Collective Decision-Making and Standing Committees: An Informational Rationale for Restrictive Amendment Procedures". *Journal of Law, Economics, and Organization, 3*, pp. 287-335.

González Casanova, P. (1965). *La Democracia en México*. México, D.F., *Serie Popular Era*.

Greene, K. (2007). *Why Dominant Parties Lose. Mexico´s Democratization in Comparative Perspective*. New York, Cambridge University Press.

Haggard, S., y Shugart, M. D. (2001). "Institutions and Public Policy in Presidential Systems". En S. Haggard y M. D. McCubbins (Eds.),

Presidents, Parliaments and Policy. New York, Cambridge University Press.

Helms, L. (2004). "Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies". *Government and Opposition, 39*(01), pp. 22-54.

Hernández Rodríguez, R. (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. México, D.F., El Colegio de México.

Hobsbawm, E. (1994). *Age of extremes. The short twentieth century 1914-1991*. London, Abacus.

Huntington, S. P. (1972). *El orden político en las sociedades de cambio*. Buenos Aires, Paidós.

——— (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo xx*. Buenos Aires, Paidós.

Ionescu, G., y De Madariaga, I. (1977). *La oposición. Pasado y presente de una institución política*. Madrid, Espasa-Calpe.

Jiménez Badillo, M. (2006). *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. México, D.F., Cámara de Diputados, LIX Legislatura; Miguel Ángel Porrúa.

Jones P. M. (2002). "Una Evaluación de la Democracia Presidencialista Argentina: 1983-1995". En S. Mainwaring y M. Shugart (Eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires, Paidós.

Kaufman Purcell, S., y Purcell, J. F. H. (1980). "State and Society in Mexico: Must a Stable Polity be Institutionalized?" *World Politics, 32*(2), pp. 194-227.

Kiewiet, R. D., y McCubbins, M. D. (1991). *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago y Londres, The University of Chicago Press.

King, D. S. (1995). *Actively Seeking Work: The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the United States and Great Britain*. Chicago, University of Chicago Press.

Kirchheimer, O. (1956). "The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes". *Social Research, 24*(2), pp. 127-156.

Krauze, E. (1997). *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. México, D.F., TusQuets.

Krehbiel, K. (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

——— (1993). "Where's the Party?" *British Journal of Political Science, 23*(2), pp. 235-266.

——— (1996). "Committee Power, Leadership, and the Median Voter: Evidence from the Smoking Ban". *Journal of Law, Economics, and Organization, 12*(1), pp. 234-256.

——— (1999). "Paradoxes of Parties in Congress". *Legislative Studies Quarterly, 24*(1), pp. 31-64.

——— (2004). "Legislative Organization". *The Journal of Economic Perspectives, 18*(1), pp. 113-128.

Laakso, M., y Taagepera, R. (1979). "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies, 12*(1), pp. 3-27.

Labastida Martín del Campo, J. (2001). "Legitimidad y cambio del régimen político en México". En Labastida Martín del Campo y Camou (Eds.),Globalización, Identidad y Democracia. México, D.F., Siglo XXI Editores.

Langston, J. (2010). "Governors and 'Their Deputies': New Legislative Principals in Mexico". *Legislative Studies Quarterly, 35*(2), pp. 235-258.

——— (2013). "Delegación política en la Cámara de Diputados en México: de la Hegemonía a la Democracia". En L. Béjar Algazi (Ed.), *Quién, cómo y qué se legisla en México*. México, D.F., UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Editores e Impresiones Profesionales, Edimpro.

Lanzaro, J. (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. (J. Lanzaro, Ed.). Buenos Aires, CLACSO, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional.

——— (2012). "Presidencialismo con partidos y sin partidos". En J. Lanzaro (Ed.), *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Laver, M. (2001). *Estimating the Policy Position of Political Actors*. London, Routledge, ECPR.

Lawson, S. (1993). *Conceptual Issues in the Comparative Study of Regime Change and Democratization*, *25*(2), pp. 183-205.

Lehoucq, F. (2007). "Why is Structural Reform Stangnating in Mexico ? Policy Reform Episodes from Salinas to Fox". *Documentos de trabajo CIDE,* No. 195. México, D.F.

Levine, D. H. (1988). "Paradigm Lost: Dependence to Democracy". *World Politics, 40*(3), pp. 377-394.

Light, C. P. (1999). *The President´s Agenda. Domestic Policy Choice from Kennedy to Clinton*. Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press.

Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona, Ariel.

Linz, J. (1990). "The Perils of Presidencialism". *Journal of Democracy, 1*(1), pp. 51-69.

Lipset, S., y Rokkan, S. (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*. Toronto, The Free Press.

Llanos, M., y Marsteintredet, L. (2010). *Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. (M. Llanos y L. Marsteintredet, Eds.). New York, Palgrave Macmillan.

Loaeza, S. (1999). *El Partido Acción Nacional: La larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

——— (2000). "El tripartidismo mexicano ¿un arreglo inestable?" *Revista de Estudios Políticos, 10*(enero/marzo), pp. 251-268.

Londregan, J. B. (2000). *Legislative institutions and ideology in Chile*. Cambridge, Cambridge University Press.

López Aguilar, J. F. (1991). *Minoría y Oposición en el Parlamentarismo. Una aproximación comparativa*. Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados. Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

Lowi, T. J. (1972). "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". *Public Administration Review, 32*(4), pp. 298-310.

Lujambio, A. (1996). *Poder legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana.* México, D.F., UAM/IFE/Colegio de Ciencias Políticas y Administración.

Lusting, N. (1992). *Mexico: the Remaking of an Economy*. Washington, D.C., The Brookings Institution.

Mainwaring, S., y Pérez-Liñán, A. (1997). "Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress". *Legislative Studies Quarterly, 22*(4), pp. 453-483.

——— y Shugart, M. (2002a). "Presidencialismo y sistema de partidos". En S. Mainwaring y M. Shugart (Eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires, Paidós.

——— y Shugart, M. (2002b). *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires, Paidós.

Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, Alianza Editorial.

Maquiavelo, N. (1987). *El Príncipe*. Madrid, Alhambra.

March, J. G., y Olsen, J. P. (1984). "The new institutionalism: organizational factors in political life". *American Political Science Review*, 78(3), pp. 734-749.

——— (1989). *Rediscovering Institutions*. New York, Free Press.

Marsh, D., y Rhodes, R. A. W. (1992). "Policy communities and issue networks: beyond typology". En D. Marsh y R. A. W. Rhodes (Eds.), *Policy Networks in British Government*. Oxford, Clarendon Press.

Martínez González, V. H. (2005). "El PRD y sus corrientes internas". En F. Reveles Vázquez (Ed.), *Los partidos políticos en México ¿Crisis, adaptación o transformación?* México, D.F., Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, Ediciones Gernika.

Marván Laborde, I. (2002). "Ejecutivo Fuerte y División de Poderes: El Primer Ensayo de esa Utopía De La Revolución Mexicana". En M. A. Casar y I. Marván Laborde (Eds.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México, D.F., CIDE y Taurus.

Masters, N. A. (1961). "Committee Assignments in the House of Representatives". *The American Political Science Review, 55*(2), pp. 345-357.

McClintock, C. (1997). "Presidentes, Mesías y Crisis Constitucionales en Perú". En J. Linz y A. Valenzuela (Eds.), *La Crisis del Presidencialismo 2. El caso Latinoamericano*. Madrid, Alianza Editorial.

Mejía Acosta, A., y Polga-Hecimovich, J. (2011). "Coalition Erosion and Presidential Instability in Ecuador*". Latin American Politics and Society, 53*(2), pp. 87-111.

Meyenberg Leycegui, Y. (2003). "Las Elecciones del 2 de Julio de 2000 en México y la Actuación de los Partidos en la Cámara de Diputados". En R. M. Mirón Lince y L. Béjar Algazi (Eds.), *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*. México, D.F., Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República y Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios (AMEP).

Meyer, J. (2002). "La diarquía (1920-1928)". En M. A. Casar y I. Marván Laborde (Eds.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México, D.F., CIDE y Taurus.

Meyer, L. (2000). "La institucionalización del nuevo régimen". En *Historia General de México*. México, D.F., COLMEX/Centro de Estudios Históricos.

Michels, R. (1976). *Los partidos políticos. Un estudio de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires, Amorrortu.

Miller, W. E. (1998). "Political Behavior, Old and New". En R. E. Goodin y H.-D. Klingemann (Eds.), *A New Handbook of Political Science*. King´s Lynn, Oxford University Press.

Mirón-Lince, R. M. (2007). "El PRI y el sistema de partidos en México". En J. Peschard (Ed.), *2 de Julio. Reflexiones y alternativas*. México, D.F., UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

——— (2011). *El PRI y la transición política en México*. México, D.F., UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Ediciones Gernika.

Molinar Horcasitas, J. (1991). *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México, D.F., Cal y Arena.

Mora-Donato, C. (2009). "¿Cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados? Un ejemplo de la LVIII Legislatura". En L. Béjar Algazi (Ed.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. México, D.F., UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México.

Moreno, D. (1998, noviembre 22). "Rehenes del 2000: Los partidos han fallado". *Enfoque*.

Morgenstern, S. (2006). "Limits on Exporting the U.S. Congress Model to Latin America". En T. J. Power y N. C. Rae (Eds.), *Exporting Congress? The Influence of the U.S. Congress on the World Legislatures*. Pittsburgh, Pa, University of Pittsburgh Press.

———, Negri, J. J., y Pérez-Liñán, A. (2008). "Parliamentary Opposition in Non-Parliamentary Regimes: Latin America". *The Journal of Legislative Studies, 14*(1), pp. 160-189.

——— y Nacif, B. (2002). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

Mújica, A., y Sánchez-Cuenca, I. (2006). "Consensus and Parliamentary Opposition: The Case of Spain". *Government and Opposition, 41*(01), pp. 86-108.

Müller, W. C., y Strøm, K. (1999). *Policy, Office, or Votes? How political parties in western Europe make hard decisions*. (W. C. Müller y K. Strøm, Eds.) Cambridge, Cambridge University Press.

Mustapic M., A. (2002). "Oscillating Relations: President and Congress in Argentina". En S. Morgenstern y B. Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

——— y Goretti, M. (1992). "Gobierno y oposición en el Congreso: la práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989)". *Desarrollo Económico, 32*(126), pp. 251-269.

Nacif, B. (2000). "El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México". En G. Pérez y A. Martínez (Eds.), *La Cámara de Diputados en México.* México, D.F., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Miguel Ángel Porrúa.

——— (2002). "Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: the centralized Party Model". En S. Morgenstern y B. Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

NDI. (1996). "Las Comisiones Legislativas". *The National Democratic Institute for International Affairs (No. Monografía 12).* Washington, D.C.

Negretto, G. L. (2006). "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America". *Latin American Politics y Society, 48*(3), pp. 63-92.

———, Nacif, B., Aparicio, F., Lehoucq, F., y Benton, A. (2005). "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Mexico". *Working paper (No. R-521) Inter-American Development Bank.* Washington, D.C.

Neustadt, R. E. (1960). *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan.* New York, The Free Press.

Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government.* Chicago, Aldine-Atherton.

North, D. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York, W.W. Norton.

——— (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.

O´Donnell, G. (1994). "Delegative Democracy". *Journal of Democracy, 5*(1) pp. 55-69.

——— y Schmitter, P. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. (G. O'Donnell y P. Schmitter, Eds.). Barcelona, Paidós.

Parry, G. (1973). "Opposition Questions". *Government and Opposition, 32*(4), pp. 457-461.

Pasquino, G. (1997). "Por qué y cómo estudiar la oposición". En G. Pasquino, O. Massari, y A. Missiroli (Eds.), *La Oposición en las democracias contemporáneas*. Buenos Aires, Editorial Universidad de Buenos Aires.

Payne, J. M., y Zovatto G., D. (2003). *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Pereira, C., Power, T. J., y Rennó, L. (2008). "Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case". *The Journal of Politics, 67*(01), pp. 178-200.

Peters, B. G. (1998). "Political Institutions, Old and New". En R. E. Goodin y H.-D. Klingemann (Eds.), *A New Handbook of Political Science*. King´s Lynn: Oxford University Press.

Pfiffner, J. (1992). "The President and the Postreform Congress". En R. Davidson (Ed.), *The Postreform Congress*. New York: St. Martin's Press.

Pizzorno, A. (1966). "Opposition in Italy". *Government and Opposition, 32*(4), pp. 647-656.

PNUD (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. México, D.F.

——— (2010). *Nuestra Democracia*. México, D.F.

Polsby, N. W. (1997). "Political Opposition in the United States." *Government and Opposition, 32*(4), pp. 511-521.

Powell, G. (1991). "Divided Government as a Pattern of Governance". *Governance, 4*(3), pp. 231-235.

Power, T. J., y Rae, N. C. (2006). *Exporting Congress? The Influence of the U.S. Congress on the World Legislatures*. Pittsburgh, Pa, University of Pittsburgh Press.

Prud´homme, J.-F. (1996). "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)". *Política y Gobierno, 3*(1), pp. 93-126.

Przeworski, A. (1988). "Democracy as a contingent outcome of conflicts". En J. Elster y R. Slagstad (Eds.), *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.

——— (1999). "Minimalist conception of democracy: a defense". En Shapiro y Hacker-Cordón, *Democracy's Value*. Cambridge, Cambridge University Press.

——— (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno.* Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Raile, E. D., Pereira, C., y Power, T. J. (2010). "The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime". *Political Research Quarterly, 64*(2), pp. 1-12.

Reynoso, V. M. (1993). "El Partido Acción Nacional: ¿la oposición hará gobierno?" *Revista Mexicana de Sociología, 55*(2), pp. 133-151.

Rhodes, R. A. W. (1988). Beyond Westminster and Whitehall. London, Unwin-Hyman.

Riker, W. H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven, Yale University Press.

Rivera, A. (2004). "Cambio institucional y democratización: La evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México". *Política y Gobierno, 11*(2), pp. 263-314.

Rodríguez Hernández, R. (2010). "Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes". En S. Loaeza y J.-F. Prud´homme (Eds.), *Los grandes problemas de México. XIV Instituciones y procesos políticos*. México, D.F., El Colegio de México.

Rodríguez, L. M., y Otero Felipe, P. (2013). *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Saalfeld, T. (1995). "Rational-choice theory in legislative studies: Models of politics without romanticism". *The Journal of Legislative Studies, 1*(1), pp. 32-64.

Samuels, D. J. (2002). "Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior". *Comparative Political Studies, 35*(4), pp. 461-483.

Sánchez-Cuenca, I. (2004). *Teoría de juegos*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Sani, G., y Sartori, G. (1980). "Polarización, Fragmentación y Competición en las Democracias Occidentales*". Revista del Departamento de Derecho Político, 7*(Otoño), pp. 7-37.

Sartori, G. (1966). "Opposition and Control Problems and Prospects". *Government and Opposition, 1*(2), pp. 149-154.

——— (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza Editorial.

——— (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

——— (1995). *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. Madrid, Alianza Editorial.

Shapiro, I., y Hacker-Cordón, C. (1999). *Democracy's Value*. Cambridge, California University Press.

Shepsle, K. A., y Bonchek, M. S. (2005). *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. México, D.F., Taurus, CIDE.

——— y Weingast, B. R. (1981). "Structure-induced equilibrium and legislative choice". *Public Choice, 37*(3), pp. 503-519.

——— y Weingast, B. R. (1994). "Positive Theories of Congressional Institutions". *Legislative Studies Quarterly, 19*(2), pp. 149-179.

Shugart, M., y Carey, J. (1992). *President and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York, University of Cambridge.

——— y Carey, J. (1998). "Poder de decreto. Chamando os tanques ou usando a caneta?" *Revista Brasileña de Ciencias Sociales, 13*(37), pp. 149-184.

Siavelis, P. M. (2001). "Chile: las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo después de Pinochet". En J. Lanzaro (Ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.

——— (2003). *The President and Congress in Post-authoritarian Chile. Institutions Constraints to Democratic Consolidation*. University Park, Pennsylvania, The Pennsylvania State University.

Stepan, A. (1996). "Democratic Opposition and Democratization Theory". *Government and Opposition. 32*(4), pp. 657-678.

Stokes, D. E. (1963). "Spatial Models of Party Competition". *The American Political Science Review, 57*(2), pp. 368-377.

Stokes, S. (1998). "Pathologies of Deliberation". En J. Elster (Ed.), *Deliberative Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.

Strøm, K. (1991). *Minority Government and Majority Rule*. New York, Cambridge University Press.

——— (1995). "Parliamentary Government and Legislative Organization". En H. Döring (Ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt y New York, Campus Verlag y St. Martin´s Press.

——— y Müller, W. C. (1999). *Policy, Office, or Votes? How Political Parties In Western Europe Make Hard Decisions*. (K. Strøm y W. C. Müller, Eds.). Cambridge, Cambridge University Press.

Taylor, M., y Herman, V. M. (1971). "Party Systems and Government Stability". *American Political Science Review, 65*(1), pp. 28-37.

Taylor-Robinson, M. M. (1999). "Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate?: A Study of the Honduran Congress". *Comparative Political Studies, 32*(5), pp. 589-625.

Thelen, K., Longstreth, T., y Steinmo, S. (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective*. Cambridge, Cambridge University Press.

Toro Maureira, S., y Hurtado, N. (2010). "Enmiendas y proceso legislativo : Influencia, coordinación y delegación partidaria en el Congreso Chileno". Artículo presentado en *Congress of the Latin American Studies Association (LASA)*. Toronto, Canadá.

Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas.* México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Ugalde, L. C. (2002). "Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: el caso del veto presidencial". En C. Mora-Donato (Ed.), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

——— (2003). "Desempeño Legislativo en México". En L. Béjar Algazi y R. M. Mirón Lince (Eds.), *El Congreso Mexicano después de la Alternancia.* México, D.F., Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República y Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios (AMEP).

Valenzuela, A. (1989). *La quiebra de las democracias en Chile*. Chile, FLACSO.

Valenzuela, G. (2002). "1920-1924: ¡...Y venían de una revolución! De la oposición civil a la oposición militar". En M. A. Casar y I. Marván Laborde (Eds.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México, D.F., CIDE y Taurus.

Velázquez Flores, R. (2008). "La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto?" *Política y Gobierno, 15*(1), pp. 113-158.

Weaver, R. K., y Rockman, B. A. (1993). *Do Institutions Matter*. (R. K. Weaver y B. A. Rockman, Eds.). Washington, D.C., Brookings Institution.

Weldon, J. A. (2002a). "Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México, 1917-1937". En M. A. Casar y I. Marván Laborde (Eds.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997.* México, D.F., CIDE y Taurus.

——— (2002b). "Las Fuentes Políticas del Presidencialismo en México". En S. Mainwaring y M. Shugart (Eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires, Paidós.

——— (2003). "El Congreso, las maquinarias políticas locales y el "maximato": las reformas no-reeeleccionistas de 1933". En F. F. Dworak (Ed.), *El Legislador a examen. EL debate sobre la reelección legislativa en México*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica/Cámara de Diputados.

Wilson, J. Q. (1980). *The Politics of Regulation*. New York, Basic Books, Inc.

——— (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do, and Why They Do It*. New York, Basic Books, Inc.

Woldenberg, J. (2002). *La construcción de la democracia*. México, D.F., Plaza & Janés.

World Bank. (2001). *Crisis Management Mexico, 1994-1995*. Washington, D.C.

Zechmeister, E. J. (2010). "Left-Right Semantics as a Facilitator of Programmatic Structuration". En H. Kitschelt, K. A. Hawkins, J. P. Luna, G. Rosas, y E. J. Zechmeister (Eds.), *Latin American Party Systems*. New York, Cambridge University Press.

ANEXO 1
Presidentes mexicanos y legislaturas, 1920-2012

Presidentes	Legislaturas
Álvaro Obregón (1920-1924)	XXIX Legislatura (1920-1922) XXX Legislatura (1922-1924)
Plutarco Elías Calles (1924-1928)	XXXI Legislatura (1924-1926) XXXII Legislatura (1926-1928)
Emilio Portes Gil (1928-1930)	XXXIII Legislatura (1928-1930)
Pascual Ortiz Rubio (1930-1932)	XXXIV Legislatura (1930-1932)
Abelardo L. Rodríguez (1932-1934)	XXXV Legislatura (1932-1934)
Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940)	XXXVI Legislatura (1934-1937) XXXVII Legislatura (1937-1940)
Manuel Ávila Camacho (1940-1946)	XXXVIII Legislatura (1940-1943) XXXIX Legislatura (1943-1946)
Miguel Alemán Valdés (1946-1952)	XL Legislatura (1946-1949) XLI Legislatura (1949-1952)
Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)	XLII Legislatura (1952-1955) XLIII Legislatura (1955-1958)
Adolfo López Mateos (1958-1964)	XLIV Legislatura (1958-1961) XLV Legislatura (1961-1964)
Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	XLVI Legislatura (1964-1967) XLVII Legislatura (1967-1970)
Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)	XLVIII Legislatura (1970-1973) XLIX Legislatura (1973-1976)
José López Portillo y Pacheco (1976-1982)	L Legislatura (1976-1979) LI Legislatura (1979-1982)
Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	LII Legislatura (1982-1985) LIII Legislatura (1985-1988)
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	LIV Legislatura (1988-1991) LV Legislatura (1991-1994)
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	LVI Legislatura (1994-1997) LVII Legislatura (1997-2000)
Vicente Fox Quesada (2000-2006)	LVIII Legislatura (2000-2003) LIX Legislatura (2003-2006)
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	LX Legislatura (2006-2009) LXI Legislatura (2009-2012)

ANEXO 2
Regresión logística multinomial, categoría de referencia *proactivas*

	NEUTRALES			CONTENCIÓN		
Variables	B	Error típ.	Exp.	B	Error típ.	Exp
IOE	,174	,554	1,1190	,902*	,512	2,465
NEP	-1,415	1,105	,243	,653	1,023	1,922
Proximidad ideológica PRI y PAN	-16,6***	4,734	5,668E-0	-5,810	4,146	,003
Proximidad ideológica PRD y partido en el gobierno	10,750**	4,823	46637,23	10,253**	4,421	2835,7
Proporción de legisladores de oposición en comisiones	-,027***	,006	,973	-,022***	,005	,978
Popularidad del Presidente	8,017***	1,935	3033,38	1,548	1,824	4,700
Luna de miel 2 primero años + año y medio posterior a renov. de Cong.	-,791***	,256	,453	-,375	,230	,687
Ciclo electoral Año renovación Cong.	,626*	,342	1,870	,728**	,317	2,072
Ciclo electoral Año renovación Eje.	0	0	0	0	0	0
Comisiones Sector Fiscal	-,776***	,281	,460	-,442	,270	,642
Comisiones Sector Derechos, Justicia y Gobernación	-,188	,366	,828	-,087	,348	,917
Comisiones *Issue* y Mayores	-,745**	,332	,475	-,778**	,322	,459
Comisiones *Issue*	0	0	0	0	0	0
Nagelkerke ,086						

*p≤0,1
**p≤0,05
***p≤0,01
Categoría de referencia: proactiva

La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012

Se terminó de imprimir en
Marzo de 2017, en los talleres de:

Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
edlag08@gmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

PREMIOS INAP

2001 Arturo Vargas Bustamante. La Reforma de 1995 a los Servicios Médicos del IMSS: Una Tarea Pendiente.

2002 Jorge Manjarrez Rivera. La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2001.

2003 José Antonio Salazar Andreu. Las Relaciones Fiscales Intergubernamentales en México: Alcances, Limitaciones y Propuestas.

2004 Dana Aly López Solís. Sustentabilidad Urbana y Gestión de Residuos Sólidos Urbanos. Estudio Comparado entre los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla.

2005 José Alejandro Vargas Castro. El Desarrollo Local en el Contexto de la globalización. Tres Casos de Estudio en el Estado de México: San Mateo Atenco. Valle de Bravo y Villa Guerrero.

2006 Juan Poom Medina.
La revolución silenciosa en la gestión pública local. Factores Asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos, 2000-2004.

2007 Nancy García Vázquez. Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México.

2008 Luis Villalobos García. Administración, reforma y rendición de cuentas policial en la democracia.

2009 Alberto Villalobos Pacheco. El Sistema de Evaluación y Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los gobiernos locales.

XXXV PREMIO INAP. Hugo Amador Herrera Torres. Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semiurbanos del Estado de Michoacán.

XXXVI PREMIO INAP. María del Pilar Alonso Reyes. Políticas públicas de pensiones en México para las personas sin capacidad de ahorro.

XXXVII PREMIO INAP. Roberto Arias de la Mora. Democracia y gestión pública municipal.

XXXVIII PREMIO INAP. Oliver Meza Canales. Agenda local. El entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas.

XXXIX PREMIO INAP. Sandra Barranco García. Protección consular y Administración Pública. Evaluación de la toma de decisiones sobre el presupuesto de protección a migrantes mexicanos en EUA.

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
SECCIÓN MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

ISBN: 978-607-9026-71-4