

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO GENERAL



LA INFLUENCIA LEGISLATIVA DE LA OPOSICIÓN EN LAS
INICIATIVAS PRESIDENCIALES: EL CASO DE LOS GOBIERNOS EN
MINORÍA EN MÉXICO, 1997-2012

Tesis doctoral

Autor: Carlos Javier Vázquez Ferrel
Directora: Dra. Mercedes García Montero
CoDirector: Dr. Augusto Martín de la Vega

Programa en Estado de Derecho y Buen Gobierno
Departamento de Derecho Público General
Marzo, 2015

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación ha tenido un carácter inminentemente colectivo, ya que múltiples personas han contribuido directa e indirectamente en su realización. Quiero agradecer especialmente a la Doctora Mercedes García Montero por su inagotable generosidad intelectual, las horas y horas de formativa conversación, por hacerme dudar constantemente de mis planteamientos y convertir de manera admirable las dudas en una poderosa fuente inspiradora de reflexión, y su lectura siempre atenta y rigurosa. También quiero agradecer al Doctor Augusto Martín de la Vega, por erigirse en un apoyo moral, su atenta lectura y observaciones, por brindarme una enriquecedora visión desde la perspectiva del Derecho Constitucional, y ejemplificar en su persona y trato una absoluta compatibilidad entre profundo conocimiento y humildad total. A ambos quiero agradecerles por sus ánimos para superar cualquier obstáculo y procurar que siempre vaya más allá en mis indagaciones académicas.

El Departamento de Derecho Público General, dirigido por el Doctor Augusto Martín de la Vega, el Área de Ciencia Política y de la Administración, dirigida por el Catedrático Manuel Alcántara Sáez, y la Universidad de Salamanca, han constituido mi espacio propicio para el trabajo de la investigación. Profesores, compañeros doctorandos y de Master y los múltiples eventos académicos organizados, conformaron un ambiente estimulante y diverso, para compartir enfoques, libros, investigaciones y casos de estudio. De todos ellos he aprendido muchísimo y todos han contribuido de algún modo en la elaboración de esta investigación. Merecen especial mención el Seminario de Investigación del Área de Ciencia Política y el Seminario Urnas y Democracia, entre otros muchos cursos organizados por el Doctor Manuel Alcántara, donde viví un ambiente amigable de permanente intercambio intelectual y de crítica incisiva y cuidadosa, que debería ser propio de todo espacio universitario.

También merecen especial mención algunos cursos especiales, académicos y servidores públicos, que contribuyeron con sus observaciones y sugerencias a esta investigación. El *Summer School on Parliaments* organizado por el European Consortium for Political Research (ECPR) en Lisboa me permitió aproximarme al funcionamiento de los gobiernos parlamentarios y, sobretodo, de los gobiernos de minoría a luz de la investigación de Kaare Strøm, profesor en estos cursos, cuyo estudio me ayudó a perfilar algunos de los incentivos a los que reaccionan los liderazgos partidistas y que estarían en las raíces extrainstitucionales del surgimiento de los gobiernos en minoría, la fuerza de la oposición y el rol de las comisiones. También, el Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, recibió como profesor visitante a Octavio Amorim Neto y, a través de sus cursos, investigaciones y conversaciones, tuve la oportunidad de aproximarme a la lógica de los presidencialismos de coalición en América Latina. Además, en conversaciones con Mercedes García Montero y sus investigaciones, pude hacerme una idea mucho menos imprecisa del importante rol que juegan los Congresos en América Latina, tantas veces soslayados por la opinión pública. Asimismo, tuve la oportunidad de entrevistarme con múltiples académicos y funcionarios públicos en Chile, y observar con mayor detenimiento el funcionamiento del presidencialismo chileno, que cuenta con uno de los Ejecutivos más poderosos –en términos de atribuciones legislativas- en América Latina. Por otra parte, la Dra. Luisa Béjar Algazi, a través de su conversación y lecturas de sus investigaciones, contribuyó a precisar mi visión sobre el funcionamiento del Congreso mexicano. También quisiera agradecer a políticos y funcionarios públicos en México que accedieron a brindarme un poco de su tiempo, a pesar de lo “líquido que éste pueda ser”, y confiarme sus impresiones personales. Los elementos que pude extraer de las lecturas que me sugirieron y de sus enriquecedoras conversaciones, estuvieron siempre presentes en este estudio del caso mexicano.

También quiero agradecer al Dr. Luis González Tule, a las Dra. Cecilia Rodríguez y Dra. Ilka Treminio y a la Mtra. Flor Suguey, por sus ánimos, conversaciones y sugerencias siempre oportunas. Asimismo, me gustaría agradecer a la Dra. Mabel Villalba, Sonia Rubio Padilla, Ernesto Chamorro, Rafael Molina, Gabriel Marti, Renee Lucía Salmeron, por su entrañable amistad. También ha estado muy presente la Universidad de Monterrey,

especialmente la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública –donde obtuve el grado- y el Mtro. José Luis Berlanga Santos, el Dr. Oscar Flores Torres, la Dra. Alejandra Galindo y la Mtra. Miriam Hinojosa Dieck.

En este camino ha estado muy cercana toda mi familia. Sin los ánimos y apoyo de mi padre, madre y hermana, simplemente hubiera sido imposible concluir esta investigación. Amigos como Lauro Farfán, Jorge Fernández, Andrés Treviño, Ricardo Martínez, y Ángel Gonzales, se han constituido en infalibles válvulas de humor . A Lucía Muñoz le agradezco especialmente el tiempo y cariño.

Quiero agradecer también al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) de México por haberme concedido una beca para la realización de esta investigación doctoral. También quiero agradecer al ECPR por haberme concedido una beca para poder asistir al *Summer School on Parliaments* y a todos sus asistentes por sus observaciones a una versión previa de un capítulo de esta investigación. Quisiera agradecer a la Asociación Española en Ciencia Política (AECPA) por la beca que me otorgó para poder asistir a su Congreso en Sevilla, al Dr. Francisco Sánchez López –coordinador de la mesa de trabajo- y a todos sus integrantes por sus observaciones a una versión preliminar de un capítulo de esta investigación. La ciudad de Salamanca, su Universidad y gente, no solo han sido un espacio formidable de acogida académica, sino una fascinante nave para el viaje en el tiempo, ideas y espacio.

De todos ellos, esta investigación es deudora y si el lector encuentra algún elemento digno de interés, sin duda es fruto directo de estas contribuciones. Todo error e imprecisión es atribuible exclusivamente al autor de esta investigación.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	I
INTRODUCCIÓN	1
1. MARCO TEÓRICO PARA ABORDAR LA INFLUENCIA DE LA OPOSICIÓN EN LA AGENDA LEGISLATIVA PRESIDENCIAL	11
1.1 INTRODUCCIÓN	11
1.2 ENFOQUES Y TEORÍAS PARA EL ANÁLISIS DE LA RELACIÓN DE LA OPOSICIÓN CON EL GOBIERNO	15
1.2.1 PERSPECTIVAS SOBRE OPOSICIÓN Y DEMOCRACIA	15
1.2.2 UNA APROXIMACIÓN A LOS ESTUDIOS CLÁSICOS SOBRE LA OPOSICIÓN EN SU RELACIÓN CON EL GOBIERNO	17
1.2.3 ENFOQUE DE LA ELECCIÓN RACIONAL SOBRE LA RELACIÓN OPOSICIÓN-GOBIERNO DE MINORÍA	30
1.2.4 ENFOQUES TEÓRICOS DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO SOBRE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA	39
RECAPITULACIÓN	46
2. LA INFLUENCIA LEGISLATIVA DE LA OPOSICIÓN EN LA AGENDA DEL PODER EJECUTIVO: UN MODELO TEÓRICO-EXPLICATIVO EN CONTEXTOS DE GOBIERNOS EN MINORÍA	48
2.1 INTRODUCCIÓN	48
2.2 LAS ARENAS DE INFLUENCIA LEGISLATIVA	49
2.3 ABORDAJE AL ESTUDIO DE LA INFLUENCIA LEGISLATIVA DE LA OPOSICIÓN	53
2.3.1 CRITERIOS DE DELIMITACIÓN DEL ESTUDIO	53
2.3.2 LA INFLUENCIA LEGISLATIVA DE LA OPOSICIÓN: DIMENSIONES E INDICADORES	54
2.4 UN MODELO EXPLICATIVO DE LA INFLUENCIA LEGISLATIVA DE LA OPOSICIÓN: VARIABLES RELATIVAS AL SISTEMA DE PARTIDOS	60
2.4.1 MODELO DE VARIABLES DE LA DINÁMICA DEL SISTEMA DE PARTIDOS	64
2.4.2 MODELO DE VARIABLES POLÍTICO-CONTEXTUALES	74
RECAPITULACIÓN	85
3. LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL: EL CONGRESO Y LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE EN MÉXICO	88
3.1 INTRODUCCIÓN	88

3.2	LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE EN MÉXICO EN EL CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA	90
3.3	LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL CONGRESO MEXICANO	99
3.3.1	LAS ENTIDADES DE GOBIERNO DEL CONGRESO	102
2.4.2	LAS COMISIONES Y EL SISTEMA DE COMISIONES	107
	RECAPITULACIÓN	111
4.	EL CASO MÉXICO: DEL PARTIDO HEGEMÓNICO A LA RELEVANCIA DE LA OPOSICIÓN	113
4.1	INTRODUCCIÓN	113
4.2	EL RÉGIMEN DE PARTIDO HEGEMÓNICO Y LA CENTRALIDAD DEL PODER EJECUTIVO	115
4.2.1	LA CONFORMACIÓN DEL RÉGIMEN DE PARTIDO HEGEMÓNICO	117
4.3	CAMBIO POLÍTICO: EROSIÓN DEL PARTIDO HEGEMÓNICO, AUGE DE LA OPOSICIÓN Y ALTERNANCIA	125
4.3.1	LA EMERGENCIA INSTITUCIONAL DE LAS AGRUPACIONES DE OPOSICIÓN	126
4.3.2	LA RADICALIZACIÓN DE LAS AGRUPACIONES DE OPOSICIÓN Y EL REALINEAMIENTO ANTI-RÉGIMEN	134
4.3.3	EL ASCENSO DEFINITIVO DE LA OPOSICIÓN Y LA ALTERNANCIA EN EL GOBIERNO	139
	RECAPITULACIÓN	145
5.	LA RELEVANCIA DEL CONGRESO Y LA INFLUENCIA DE LA OPOSICIÓN EN LA AGENDA LEGISLATIVA DEL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO, 1997-2012	149
5.1	INTRODUCCIÓN	149
5.2	GOBIERNOS DE MINORÍA EN MÉXICO: LA RELEVANCIA DEL CONGRESO	150
5.2.1	LA DINÁMICA LEGISLATIVA EN EL CONGRESO	154
5.3	LA INFLUENCIA LEGISLATIVA DE LA OPOSICIÓN EN LAS INICIATIVAS DEL PODER EJECUTIVO EN LOS GOBIERNOS DE MINORÍA EN MÉXICO, 1997-2012	162
5.3.1	DELIMITACIÓN DEL CONJUNTO DE INICIATIVAS A ESTUDIAR IMPULSADAS POR EL PODER EJECUTIVO EN LOS GOBIERNOS DE MINORÍA EN MÉXICO 1997-2012	162
5.3.2	LA INFLUENCIA LEGISLATIVA DE LA OPOSICIÓN: ENMIENDAS PRESENTADAS Y EFECTUADAS	165
5.3.3	LAS ENMIENDAS EFECTUADAS: CLASIFICACIÓN DE ENMIENDAS	167
5.3.4	LAS ENMIENDAS EFECTUADAS: POR PARTIDO DE OPOSICIÓN Y ESPACIO LEGISLATIVO	172
	RECAPITULACIÓN	178
6.	LA INFLUENCIA LEGISLATIVA Y LA OPOSICIÓN EN EL CONGRESO: MODELOS EXPLICATIVOS RELATIVOS AL SISTEMA DE PARTIDOS Y POLÍTICO-CONTEXTUALES	180
6.1	INTRODUCCIÓN	180

6.2 LA DINÁMICA DEL SISTEMA DE PARTIDOS Y SU RELACIÓN CON LAS ENMIENDAS EFECTUADAS	181
6.2.1 NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS (NEP) E ÍNDICE DE OPOSICIÓN EFECTIVA (IOE): SU RELACIÓN CON LAS ENMIENDAS EFECTUADAS	182
6.2.2 LA PROXIMIDAD IDEOLÓGICA ENTRE LOS AGENTES LEGISLATIVOS: LAS ENMIENDAS EFECTUADAS	187
6.2.3 LA REPRESENTACIÓN DE LA OPOSICIÓN EN COMISIONES	193
6.3 LA DINÁMICA POLÍTICO-CONTEXTUAL Y SU RELACIÓN CON LAS ENMIENDAS EFECTUADAS	198
6.3.1 COMISIONES: TIPOS DE LEY Y TIPOS ENMIENDA	200
6.3.2 LA POPULARIDAD DEL PRESIDENTE	212
6.3.3 EL CICLO ELECTORAL Y LA “LUNA DE MIEL”: SU RELACIÓN CON LAS ENMIENDAS EFECTUADAS	216
6.4 MODELOS EXPLICATIVOS Y SU RELACIÓN CON EL TIPO DE INFLUENCIA LEGISLATIVA	221
CONSIDERACIONES FINALES	226
BIBLIOGRAFÍA	232

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 que abarca los años 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 de cara al gobierno es un principio fundamental para el funcionamiento de los regímenes democráticos. Inclusive, Ionescu y De Madariaga (1977) en su estudio clásico sobre la oposición ya aludían 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 sobretodo para los casos donde 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 estriba, precisamente, en aproximarnos a las acciones legislativas de las agrupaciones de oposición respecto a los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo aquí analizados. El Parlamento es el foro formalmente constituido donde es procesada -siguiendo un conjunto de reglas preestablecidas- y, en su caso, aprobada toda la legislación. Además, es la arena de representación política por excelencia en los sistemas democráticos. Pero todavía 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” la cual 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. Estas modificaciones, como se verá, alcanzaron cifras importantes, en parte debido a la condición de gobierno de minoría de todo el periodo estudiado. Esta característica institucional fue una constante, las modificaciones efectuadas, sin embargo, presentaron pronunciadas oscilaciones.

Por otra parte, la tercera razón que justifica esta investigación es aproximarnos a la dinámica de la producción legislativa en un contexto de gobierno en minoría que interactúa con partidos de oposición fuertes, cohesionados y con ambiciones reales de convertirse en gobierno, en sistemas presidenciales². Ciertamente, la literatura que explora las dificultades 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 han dado cuenta de las innovaciones en la región y los factores que viabilizan una relación entre Poderes más fluida (Lanzaro, 2001, 2012; Raile, Pereira, y Power, 2010; Siavelis, 2003). En este sentido, el estudio del caso mexicano resulta paradigmático. 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

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,

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 por ejemplo en Casar, (2002b), Lujambio (1996) y Weldon, (2002a). El término “gobiernos 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-, 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 de gobierno en minoría, que alude a la situación en la que el partido del presidente está minoría en el Congreso, sería un término más preciso.

ideológica, como en su permanencia en el tiempo, raigambre territorial y estabilidad electoral- y disciplinados, con porcentajes de apoyo electoral que genera una representación legislativa en el Congreso que no alcanza diferencias sustanciales entre sí (Casar, 2013; Fernandez-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, los dos principales partidos de oposición forjan una relación interactiva tanto de colaboración legislativa como de confrontación con el Ejecutivo³. Pero que, 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 los partidos de oposición – a través del proceso de enmienda- en los proyectos presentados por el Ejecutivo en la Cámara de Diputados en México de los años 1997 a 2012⁴. Este periodo

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 estos 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 surjan un “presidencialismo de coalición multipartidista”, como los generados en algunos países de América del Sur (Lanzaro, 2001, 2012). Así como también 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. Por lo que estas características reflejan que las agrupaciones de oposición tendrían un potencial importante para influir en la actividad legislativa y hacen 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 distinta al de la Cámara de Diputados, así como su renovación es cada seis años. Mientras

de tiempo incluye cinco Legislaturas y tres distintos presidentes los cuales estuvieron en minoría. Para determinar la influencia legislativa de la oposición, se revisaron los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo que cumplieron los siguientes criterios: iniciativas que resultaron aprobadas, de las que se excluyen los proyectos de ingresos o egresos, y recibieron alguna enmienda en su trámite legislativo. Puesto que se busca analizar la influencia de la oposición –a la luz de las enmiendas efectuadas- se excluyen los proyectos no aprobados. Asimismo, son excluidos los proyectos de ingresos y egresos, ya que éstos son casi un espacio predeterminado y propicio para la influencia de la oposición, sobretodo en contextos de gobierno en minoría, además de que siguen una procedimiento legislativo especial marcado por las especificidades que requiere el diseño presupuestal. También, analizar solo los procedimientos legislativos ordinarios implica acotar el estudio a contextos de normalidad legislativa los cuales dan una perspectiva más real sobre la influencia de la oposición – a la luz de las enmiendas – en los proyectos del Ejecutivo.

Las enmiendas efectuadas son analizadas a través de dos dimensiones: una numérica y otra de contenido. Para la dimensión numérica se contabilizaron las enmiendas efectuadas por cada proyecto de ley, siendo los proyectos ley la unidad de análisis. Mientras que para la dimensión de contenido la unidad de análisis es la enmienda efectuada clasificada en base a 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 de cada enmienda efectuada, este análisis tiene un mayor peso en la investigación, pero a su vez es relacionado con la dimensión numérica. El uso de estas dimensiones de análisis permite realizar una aproximación a las enmiendas efectuadas distinguiendo tanto por la cantidad como por la profundidad que implica cada enmienda. Ambas dimensiones captarían la intensidad de la influencia legislativa ejercida por parte de los partidos de oposición, los cambios generados en esta influencia y trazar la influencia legislativa ejercida para cada uno de los principales partido de oposición. Sobretodo, estas dimensiones de análisis

que la renovación de la Cámara de Diputados es cada tres años, lo cual le da más dinamismo. También múltiples autores han señalado a 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 lo serían además de factores vinculados con elementos de territoriales y administrativas.

muestran la relevancia de los partidos de oposición para influir en el contenido de la agenda legislativa presidencial en un contexto de gobierno en minoría, con partidos de oposición fuertes, cohesionadas y con líneas de acción diferenciadas para relacionarse con el Ejecutivo, como en el 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 alguno de los principales partidos de oposición en México. Para ello, se conforman dos modelos explicativos, respecto a la influencia de la oposición sobre los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo. Un primero modelo está integrado por variables relativas al sistema de partidos. El número y peso legislativo de los partidos políticos en el Congreso son en este modelo factores clave. El primer elemento muestra la cantidad de actores que participan en los procesos de negociación y el peso legislativo de cada agente partidista da cuenta 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 daría cuenta qué tan equilibrada es la relación oposición-gobierno. Es así que un bloque de oposición fuerte en el Congreso, elevaría las probabilidades para que incrementen su 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, disminuya la actividad legislativa desencadenada por las iniciativas del presidente y en consecuencia se vea reducida la influencia de la oposición en los proyectos impulsados por el Ejecutivo.

Por otra parte, un mayor número de partidos podría aumentar la influencia de la oposición, ya que conforme aumenta el número de partidos, aumentaría 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. Ya que sería esperable que cuanto mayor proximidad ideológica entre determinados agentes partidistas, mayor probabilidad de que se asocien, colaboren y que el partido de oposición asociado ejerza una mayor influencia.

Adicionalmente, también se incluye dentro de este modelo a la proporción de espacios ocupados a nivel 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, 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 analizado, 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 principales partidos de oposición en el Congreso se diferenciaron en función de las características de la política sujeta a aprobación. Aunado a ello, vale 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 el accionar legislativo del Congreso. Por lo cual, el tipo de ley interactúa 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, la cual permite distinguir a las comisiones que recibirían la mayor cantidad de iniciativas y que se les delegaría un accionar legislativo más amplio, de aquellas que reciben proyectos de ley de manera más puntual y que contarían con un accionar legislativo –a luz de las enmiendas efectuadas– menos activo.

Otros factores políticos-contextuales también incorporados a este modelo son el ciclo electoral, la etapa de “la luna de miel” del presidente y su popularidad. Los primeros dos factores incidiría en que las fuerzas de oposición se distancien o aproximen del Ejecutivo. Una mayor aproximación entre las fuerzas políticas se reflejaría en una mayor colaboración, y ello llevaría a incrementar 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 presente. Mientras que alejamientos sostenidos entre las fuerzas política 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. Mientras que la relación de la popularidad del presidente con las enmiendas efectuadas también será explorada. 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.

Por otra parte, la información que soporta esta investigación proviene de una base de datos original elaborada a través 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 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). Adicionalmente, se llevaron a cabo entrevistas a profundidad semiestructuradas a diversos actores políticos que ocuparon posiciones que los ubicarían en una relación directa a la dinámica aquí analizada. Puesto que un entrevistado solicitó no ser citado, se ha decidido no citar el nombre de ningún entrevistado. Se toma esta decisión ya que la fuente 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 y de la relación entre Poderes.

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. Así como 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 Pearson. 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 de el 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-Withney.

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. 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 aproximarnos al peso explicativo con el que cuentan cada variable y discernir el tipo de relación que ejerce cada variable sobre la variable a explicar.

ESTRUCTURA DE INVESTIGACIÓN

La investigación está estructurada en seis capítulos. El primer capítulo establece las bases teóricas que le dan sustento a este estudio. 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 pautarían el accionar interactivo 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, el cual 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 política-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 delinean la arquitectura institucional del Congreso que se proyecta a la luz de las teorías delineadas 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. Para ello, se inicia con la etapa de formación del régimen de partido hegemónico, posteriormente se da un repaso de algunos de los principales elementos que marcaron la transición, hasta el régimen actual de gobierno de 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 muestran la distribución de las enmiendas efectuadas en los proyectos 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 dos. 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 de 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 una 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, así como 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

1.1 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 los Estados Unidos; 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 que a partir de la segunda mitad del siglo XX 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.

Basta con decir que fue hace casi cinco décadas que Robert Dahl coordinara en el año 1966 el primer gran esfuerzo desde la Ciencia Política para analizar a la oposición en los regímenes democráticos⁵. 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; estos cambios, además, han traído el

⁵ Posteriormente, Dahl en el año 1973 coordinó un nuevo emprendimiento en el estudio de la oposición, pero ahora centrado en regímenes no democráticos donde 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.

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 de regímenes (Apter, 1962; Stepan, 1996)⁷; por otra parte, en algunas de las antiguas democracias también han ocurrido cambios importantes: ya que 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, 1997a), ha 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 gobierno⁸. El transcurrir del tiempo ha puesto en evidencia el sustantivo rol que estas agrupaciones desempeñan, lo que llevaría a Parry (1997) a proclamar el “reposicionamiento de la oposición”.

El objetivo central de este capítulo es delinear el marco teórico en el que se cimenta 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

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 serles 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 el 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, 1997).

Barahona 2002), por lo que hay un énfasis en los roles de las oposición en el Parlamento respecto al gobierno⁹. Aún así, este rol no es unívoco, sino que, a través de una revisión de los estudios 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) por un lado, situaciones donde 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 al gobierno y; 3) un último modelo estaría caracterizado por las situaciones en las que se establece una relación interactiva que acompaña 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 a la coalición gubernamental. El caso mexicano de los años 1997 a la fecha 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 de gobierno. 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 opten por colaborar. Desde el enfoque de la elección racional –que parte de la premisa de que los agentes guían su actuar en base a sus preferencias y objetivos determinados (Elster, 1986)– son exploradas las motivaciones que en el corto plazo llevarían a las fuerzas de oposición a

⁹ El Parlamento, como arena por excelencia de actuación de la oposición, 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 sobretodo 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)

colaborar con el gobierno. De modo que 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 acercarán 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 este actuar sea favorable al expandir su núcleo de votantes y bases de apoyo político. Dicha participación estaría acompañada 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 y cuando sea más costosa sea la derrota electoral (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 a los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo en el Congreso. Aún 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 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 las mismas se produce una parte importante de las transacciones entre los actores políticos. También, estas teorías proyectan la función que desarrollan los partidos políticos como factores imprescindibles para la construcción de

coaliciones en el Congreso, impulsar agendas legislativa y para coordinar el accionar de los agentes legislativos.

De modo que este capítulo aborda tres cuestiones que se consideran sumamente relevantes para el análisis de la oposición y está organizado como sigue: primero, se inicia con la revisión de la literatura que explora la relación entre la oposición respecto con el gobierno en los regímenes *poliárquicos* para distinguir tres modelos teóricos-descriptivos de relación; segundo, 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, resultando sus probables efectos sobre la influencia que la oposición podría ejercer sobre la dinámica legislativa.

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*–, que son: la condición de ciudadanía es extendida a una proporción mayoritariamente alta de la población adulta en una determinada sociedad, y que como segunda característica, entre otros derechos que implica esta categoría, la ciudadanía incluye el derecho a oponerse al gobierno, hasta el punto de poder remover a los políticos que lo dirigen. Inclusive, 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

¹⁰ Estos autores fundaron, en unión con otros colegas, la revista inglesa de política comparada *Government and Opposition* (octubre, 1965), donde en su 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). A la fecha, esta revista continúa publicando investigaciones especializadas en esta materia.

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 estos sean dirimidos ¹²; el segundo elemento surge a nivel agregado como -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 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 configurarían un entramado institucional que, por un lado, induce a disminuir los costos de no haber ganado el gobierno

¹¹ Lawson (1993), no solo 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 subraya la importancia de los partidos y sistemas de partidos competitivos. También Helms (2004) subraya a 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, donde 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.

y hacer aceptable el situarse en el corto plazo en la oposición. Mientras que, por otra parte, hace más costoso a las fuerzas gubernamentales les haría más costoso 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 y se sitúen en la oposición, con una proyección real de regresar al gobierno, compitiendo por éste¹³.

Por otra parte, vale la pena poner de relieve que el énfasis teórico en la oposición como una función consustancial a los gobiernos democráticos, no implica que éstas agrupaciones sean tratadas con condescendencia por los gobierno. 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 marginadas 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.

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

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 a los arreglos institucionales como incoloros y neutrales, habría que tomar en cuenta los valores y compromisos que hacen a los actores políticos para respetar e institucionalizar estos arreglos.

El ejercicio legal y organizado de la oposición es un fenómeno relativamente nuevo no sólo en América Latina, sino que en torno la primera mitad del siglo XX era un fenómeno que tan solo estaba presente en algunos países de Europa Occidental y otros países de habla inglesa¹⁴. Esta tardía evolución ha afectado a la construcción de teorías y al desarrollo de estudios respecto 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 –aquél que, naturalmente, encuentra reflejo jurídico- ha ido concediendo un margen de reconocibilidad 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 en estudios respecto los partidos políticos y los sistemas que conforman como Duverger (1951) y Sartori (1966, 1980); también el tema fue aludido en el estudio del funcionamiento de la democracia utilizando algunos casos de estudio por Kirchheimer (1956) y Lijphart (1984, 2000); y llegaría a ocupar el tema central para Dahl (1966, 1973).

Muchos de los estudios iniciales respecto la oposición fueron realizados la década siguiente a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial y en plena Guerra Fría, un periodo 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 a 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, donde se definía claramente que el

¹⁴ Algunos de estos países son Inglaterra, Noruega, Suiza, Italia, Francia, Bélgica, Estados Unidos, entre otros. Inclusive Dahl (1966) hace el recuento de tan solo 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.

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

Duverger (1951), en este sentido, considera al número de partidos como un factor explicativo importante respecto a los tipos de oposición ejercida. Un sistema centrado en una relación entre dos partidos aumentarían 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 su cohesión y capacidad de influencia en la esfera gubernamental. En este mismo sentido, la distribución partidista en el Congreso podría generar contextos donde el gobierno necesitaría del 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.

Adicionalmente, Duverger (1951) construye una tipología basada en los principios que diferenciarían a los partidos de oposición: 1) lucha sin principios: donde los partidos no poseen grandes doctrinas ni principios, sino defienden intereses más próximos y precisos, siendo el prototipo de este caso sería 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 otorgarían 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 cuestionarían 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 primera categoría estaría referida al caso inglés –que según Sartori (1966:146) está presente “solo 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 políticos¹⁵, 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 y 171), es que la existencia de partidos extremos alienta “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. Inclusive, algunos casos de actores alejados del centro del arco ideológico llegarán a adquirir capacidades de veto¹⁶ sobre asuntos cruciales, lo que podría paralizar los procesos de toma de decisiones (Sartori 1980: 178 y179)¹⁷.

¹⁵ Para Sartori (1980: 66 y 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

Kirchheimer (1956), al igual que Duverger (1951), señala al sistema bipartidista inglés como el ejemplo paradigmático donde 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 cartel basado en acuerdos y pactos entre los principales partidos, que los llevaría a compartir funciones gubernamentales¹⁸.

Estos acuerdos entre los principales partidos, advertía Kirchheimer (1956), llevan a modificar el funcionamiento del parlamento¹⁹ ya que los legisladores integrantes de los

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 bloquearlos cambios impulsados por otras agrupaciones parlamentarias, es decir 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 de encontrar 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 encuentran en la posición de impedir el cambio al status quo intentado por el presidente, es decir que contaría con poderes veto, pero opta por colaborar con éste.

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 inclusive 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 política representadas; por otra parte, la producción legislativa puede estar centralizada ya sea en un actor, por

grupos firmantes de los acuerdos no estaban autorizados a introducir mociones u oponerse a las iniciativas acordadas por la coalición cartel, 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.

Pero es hasta el año 1966 que es publicado el trabajo coordinado por Dahl²⁰ para sistematizar el estudio de la oposición centrado en las democracias occidentales²¹. Esta obra surgiere, para el desarrollo de estudios ulteriores en torno la oposición, seis líneas de investigación a profundizar, que son sintetizadas en la tabla 1.1. En base a los casos de

ejemplo, el gobierno, o bien descentralizada en múltiples actores como, por ejemplo, en varios partidos políticos que logran la aprobación de sus políticas. Adicionalmente a estas tres funciones identificadas por Cotta (1993b), Álcantara, 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 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 (Álcantara, García, y Sánchez, 2005:33).

²⁰ Dahl (1966) plantea dejar indefinido el concepto oposición, mas 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 la oposición a estas estrategias llevadas a cabo por B. Dahl (1966) agrega, además, las estrategias emprendidas por B estarían subordinadas 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 (1966), sí es flexible, ubica a la oposición con unas funciones específicas, lo cual le restaría dinamismo a esta agrupaciones, como lo sería optar por una función de colaborar con el gobierno, no solo 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.

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 Dahl (1966). En todo caso, este autor agrega que esta propuesta es preliminar y está abierta para modificaciones posteriores.

Tablas 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 a 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, la burocracia, por mencionar algunos ejemplos donde se desenvolverían las agrupaciones de oposición buscando influenciar las decisiones gubernamentales, aunque las agrupaciones de oposición podrían moverse simultáneamente en múltiples arenas
Distintividad	Combinación de su cohesión, competitividad y las arenas donde se desarrolla
Objetivos	Aunque muchas veces los políticos ocultan públicamente sus objetivos reales, realizar una tipología de los objetivos es complicado, aún 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: elaboración propia en base a Dahl (1966)

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 una clara distinción entre gobierno y oposición los modelos mayoritarios, ya que el gobierno estaría controlado por un solo partido, mientras que otro se

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 tres ámbitos: 1) al personal integrante del gobierno; 2) a las políticas impulsadas por el gobierno; 3) a la estructura del sistema de política; y 4) la estructura socioeconómica. Dahl (1966: 341-347) agrega que estos ámbitos a influenciar no serían necesariamente excluyentes

ubicaría en la oposición buscando reemplazar al gobierno lo cual es característico de los sistemas bipartidistas²³. 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. Adicionalmente, 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. Ello, según este autor, es 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 tomado 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 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

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 *Westminister*.

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 de 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.

explicación respecto la decisión de los liderazgos partidistas para no conformar una coalición estable e integrarse al gobierno, es que los partidos no solo buscan votos para la obtención de cargos públicos (Downs, 1957), sino que en determinados contextos estos liderazgos priorizan la defensa de política públicas e intereses concretos, sobre la opción de ocupar cargos públicos²⁵. Es decir, 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 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 configurara 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 presidencial²⁶, el contexto multipartidista -que está presente en gran parte de los países de la región- interactúa con esta forma 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).

²⁵ Se profundiza sobre este tema en la siguiente sección.

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 tampoco pueden ser removidos por aquellos. Y, 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 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 observan 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 actuar estaría más bien pautado tanto por las plataformas organizativas nacionales como las estatales, que contarían con cierta autonomía mutua, lo que a su vez traduciría en actuar de los legisladores más flexible (Polsby, 1997).

Sin embargo, diversos estudios han puesto de relieve que para resolver la “ecuación de la gobernabilidad”, los presidentes desarrollan diferentes estrategias para lograr la puesta en marcha de su agenda legislativa (Raile, Pereira, y Power, 2010). Por lo que 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 opte por gobernar por decretos, lo cual reduciría la participación del Congreso y de las agrupaciones de oposición en la formulación de las políticas (Jones P., 2002; McClintock, 1997; Mustapic M., 2002; Pereira, Power, y Rennó, 2008)²⁸.

Aún así, el multipartidismo también abrió 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. O bien, 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).

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). El primero como un caso en un marco de partidos debilitados que llevó al denominado autogolpe de Estado en el año de 1992, que implicó la disolución del Parlamento y la intervención del Poder Judicial (McClintock, 1997). El 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 partidos políticos (Jones P., 2002; Mustapic M., 2002). Por otra parte, Pereira et al., (2008) estudian los casos de los presidentes 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 cuanto 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.

En efecto, en su estudio de 71 gobiernos electos de América Latina que abarca los años de 1978 al 2007, Chasqueti (2008) identificó que el 70 por ciento de los casos presentó características de sistemas multipartidista y ello llevó a que el 60,5 por ciento presentara condiciones de gobiernos minoritarios en el Congreso, al momento inmediato 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 incorporar a 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”, instrumentada por el presidente para expandir su base de apoyo partidista en el Congreso y lograr la aprobación de su agenda legislativa, terminaría por inducir a diferentes partidos a abandonar la oposición para integrarse de lleno al gobierno. De esta forma, es que se reduce el tamaño del conjunto de las agrupaciones de oposición y, con ello, su capacidad de influencia legislativa en el Congreso.

Adicionalmente, 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, así como los ciclos de colaboración se acompañan con etapas de enfrentamientos. Por lo que las agrupaciones de oposición, bajo esta perspectiva analítica propuesta por Lanzaro (2012), emprenderían un rol interactivo respecto 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.

Es así, por ejemplo, que desde el año 1997 el presidencialismo mexicano constituye un caso paradigmático, como se mencionó en la introducción, de gobierno en minoría. Ello conlleva 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 Laborde, 2014; Casar, 2013; Jiménez Badillo, 2006)²⁹. Mientras que 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 estable que le permite impulsar su agenda 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).

Por otra parte, si bien resulta factible efectuar las siguientes distinciones teórico-descriptivas respecto la oposición: en su perspectiva “clásica”, es decir un partido que 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; vale la pena poner de relieve que en los hechos difícilmente las agrupaciones de oposición siguen un curso continuo e invariable de acción³⁰. 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. Aún así, resulta factible delinear estas tres distinciones teórico-descriptivas respecto la oposición,

²⁹ También véase la práctica de la cohabitación entre la oposición y el gobierno para el caso argentino de los años 1983 a 1989 en el periodo de presidente Alfonsín en Mustapic M. y Goretti (1992)

³⁰ Pasquino (1997) puntualiza que si bien ciertas agrupaciones de oposición en el parlamento podrían decidir antagonizar con 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.

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.
Rol de la oposición en el parlamento	Débil influencia de la oposición en el diseño de políticas públicas. 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 1.2 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 de 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 políticos³¹. Este enfoque parte del supuesto que los agentes en cuestión poseen un conjunto de deseos respecto cómo les gustaría que funcionara el mundo y su entorno más cercano. También parte del 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 a 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

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).

definidos: estos agentes podrían ser individuales o colectivos como por ejemplo empresas, sindicatos, o bien organizaciones políticas como lo serían los 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, a los que en esta investigación se considera agentes clave³²; ii) un catálogo de acciones o estrategias para buscar satisfacer sus preferencias. Ello implica que los agentes involucrados en los procesos de toma de decisiones 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: 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 inclinan por elegir el curso de estrategia a implementar 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 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 ocurran factores imprevistos que aumenten la incertidumbre e impidan a los agentes construir los escenarios relacionados a 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

³² Arrow (1974) demostró que las decisiones colectivas no cuentan con un orden 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, una de las condiciones necesarias de la elección racional, que implica una ordenación coherente y comparable entre sí, es decir si una mayoría prefiere x sobre y , así como y sobre z , entonces está mayoría preferiría x sobre z . En estas 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. Aún así, se es consiente que, inclusive 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).

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 el 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, inclusive contrapuestas (Pasquino, 1997a). 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 en las votaciones que la ciudadanía le imponga al responsable del Ejecutivo. Mientras que, 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 tales 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 inclusive se convierta en gobierno. Una parte de la función de intermediario se reflejaría, precisamente, en el comportamiento y prácticas de los legisladores de oposición en los Parlamentos.

En el origen de las de las decisiones asumidas por los liderazgos partidistas respecto su relación con el gobierno, Strøm (1991) identifica tres objetivos que pautarían el accionar estratégico 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 implementar 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 redituales electoralmente de manera positiva.

2) Obtención de cargos gubernamentales (*office-seeking party*): estos objetivos son alcanzables a través de ganar el gobierno, o bien al abandonar la oposición

e integrarse a 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 públicas 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 la cual 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, ello llevaría a una mayor influencia en el diseño de políticas públicas y a ocupar posiciones estratégicas gubernamentales desde donde 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 con 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 intereses. La cual 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, 1993b: 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 intocadas otras dimensiones respecto sus preferencias de la misma política en cuestión, esto como resultado de las concesiones partidistas convenidas a lo largo del proceso de negociación y de diseño de políticas a nivel legislativo³³. Tales sacrificios 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 repercutir negativamente en su desempeño electoral más próximo. Del mismo modo, a nivel

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 por ejemplo, para 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 asuman los costos económicos de esta medida. Mientras que los padres con menor poder adquisitivo preferirían que el Estado subsidie esta medida. En este caso, buscar la mejora a través de una campaña de vacunación infantil que 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*. Aún 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 que cobra particular relevancia la fase del diseño de las políticas para los agentes políticos que las impulsan.

agregado, la colaboración por parte de una agrupación de oposición en el diseño de un proyecto legislativo en 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 inclusive considerado impopular entre la ciudadanía³⁴.

Aún 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 puestos gubernamentales (Strøm, 1991). Budge y Laver (1986:497) expresan gráficamente este cambio en las

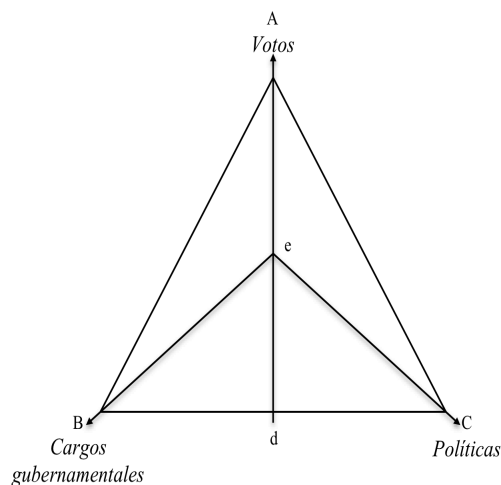
³⁴ El análisis de las élites y liderazgos en las organizaciones políticas es una línea de investigación clásica en Ciencia Política. Si bien Michels (1976:273) con su frase “quien dice organización, dice oligarquía”, proveniente de su conocido estudio publicado por primera vez en el año de 1911 sobre el partido Social Demócrata alemán, aludía 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 el año 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, y en la selección de políticas a instrumentar y 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 por parte de sus liderazgos partidistas en la toma de decisiones respecto las políticas a nivel legislativo, que abrirían en diversa medida el círculo de participación a mandos medios y bases partidistas. Aún así, una línea de investigación que ligue el tipo de organización partidista con la actividad legislativa emprendida por los partidos, queda aún por explorar con mayor detalle para América Latina. La presente investigación no explora esta relación entre ambos factores. Una excepción para el caso de México es Béjar (2006).

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.

El gráfico 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. Así como 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 a la coalición gubernamental estarían cercanos al punto B, y oscilarían en la zona ABd. Puesto que 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.

Gráfico: 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, el accionar de las agrupaciones de oposición en el corto plazo oscilaría en las siguientes premisas: influir en el diseño de políticas y maximizar su cuota de votos. Entonces, la estrategia de colaboración de las agrupaciones de oposición con el gobierno estaría 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. Mientras que los tiempos de instrumentación de esta estrategia de colaboración estarían acompañados por los ciclos electorales. Una mayor proximidad de las elecciones, conllevaría a que estas agrupaciones de oposición prioricen una estrategia que tenga 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 aboca la siguiente sección.

1.2.4 Enfoques teóricos del nuevo institucionalismo sobre la actividad legislativa

El estudio del Congreso norteamericano, principalmente, ha impulsado el desarrollado de diversas teorías para explicar la incidencia del diseño institucional en la actividad legislativa, que son relevantes para esta investigación. Estos teorías son especialmente importantes para entender el accionar 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 Congreso³⁵. Para ello, Shepsle y Weingast (1981, 1994) complementarían el factor de las preferencias de los agentes políticos, con una perspectiva basada en examinar el diseño institucional donde interaccionan estos agentes, conocida como nuevo institucionalismo³⁶. Estos estudios enfatizan en analizar 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

³⁵ Desde el enfoque de la elección racional, que partía de la premisa de que cada legislador buscaría satisfacer a quienes le faciliten los recursos para escalar en su carrera política y seguir una agenda política propia, se afirmaba que los legisladores cuentan con prioridades diversas. Y esta heterogeneidad dificultaría encontrar un punto de equilibrio en el Congreso, producida por una votación predominante, ya que 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 abocaba 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), integraría al análisis los valores y actitudes de los actores que interactúan con estas instituciones. Plantearía como variable a explicar a las transformaciones de las mismas instituciones, o bien se asumiría a las instituciones como factores explicativos que pautarían el actuar de los actores políticos, o al 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)

agentes políticos, inducirían a 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 en 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 ella es, puesto que casi la totalidad de los proyectos de ley son enviados a comisiones para su análisis y darles forma final, lo que éstas producen es lo que terminaría convirtiéndose en la alternativa al estatus quo, sobre la cual se votaría en el Pleno, a reserva de que en este nivel ocurran algunas modificaciones finales al proyecto de ley, que 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 y retrasar 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 toma de decisiones de los agentes políticos y generaría las condiciones para que sea éste el punto donde 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

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. Algunas de las principales características de esta etapa son las siguientes: la mayor parte de la actividad legislativa es desahogada a nivel del Pleno, una baja estructuración por parte de los partidos políticos en la vida parlamentaria, y una débil regulación para organizar el trabajo de dicha institución. Debido a que todo proyecto debía ser analizado y discutido en el Pleno, 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, es que 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 su composición, para analizar el funcionamiento de los foros legislativos.

organización basada en la división del trabajo legislativo en jurisdicciones específicas para cada comisión (una para agricultura, otra para presupuestos gubernamentales, otra respecto las Fuerzas Armadas, por mencionar algunos temas) llevaría a que los legisladores se ubiquen estratégicamente en las comisiones donde puedan acercarse más eficazmente al 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 de 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 lo que 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 enfatizaría en el rol desempeñado por los partidos políticos como agentes importantes para coordinar los procesos legislativos. Cox y McCubbins (1993) pondrían 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 políticos. Para superar estas dificultades, surgirían diversas instituciones, como los liderazgos de los grupos partidistas en el Congreso y el mismo partido que funcionarían 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.

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.

Entonces, en la medida en que sea mayoritario un determinado partido, se ampliaría el control de este partido en estas entidades de gobierno, lo que dificultaría 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 ejercerían 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 influenciadas por las directrices de los partidos. En este sentido, podría conformarse un “cartel legislativo” conformado ya sea por un partido o varios partidos para lograr la aprobación de su agenda legislativa. Este mecanismo de coordinación y de dirección, le permitiría al partido mayoritario o coaliciones, manejar la agenda de discusión y bloquear las tramitaciones de asuntos contrarios a los intereses del “cartel”. Lo que, según estos autores, cuando se conforman estos “carteles legislativos”, cualquier cambio en el estatus quo se acercaría a las preferencias del “cartel”.

Adicionalmente, también cabe mencionar que la influencia de los partidos en el Congreso, afectaría la actividad legislativa. Esta influencia sería todavía más intensa en los casos de partidos disciplinados, ya que restringiría el accionar legislativo de sus legisladores a los acuerdos forjados entre los liderazgos partidistas (Aleman, 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, la cual iría en dos sentidos. El primero de ellos sería allegarse con 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 las preferencias del conjunto de la Cámara. Y ello les permitiría producir políticas ubicadas dentro del margen de preferencias del conjunto de la Cámara, y conseguir así que sean aprobadas³⁹. Adicionalmente, 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 inclusive 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 sobre el funcionamiento de la Unión Europea, entre otros. Para analizar los procesos de toma de

³⁹ En la interpretación respecto la composición de las comisiones difieren las teorías de las ganancias por intercambios y la informativa. La primera teoría asume que las comisiones estaría integrantes 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 produce produciría reportes cercanos a las preferencias de este votante medio, para así elevar las probabilidades de que dicho reporte resulte aprobado (Krehbiel, 1996).

decisiones, esta teoría se centra en tres elementos básicos: la cantidad de actores involucrados, la distancia existente entre las preferencias sostenidas de cada uno de estos actores, y, para el caso de actores colectivos, los niveles de cohesión interna que presentan estos actores colectivos.

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 status quo. Algunos ejemplos de actores o jugadores con veto serían las Cortes, los diferentes niveles de gobierno, por mencionar algunos ejemplos de actores institucionales con poder de veto, ya que su poder viene establecido por la Constitución, entre otros códigos legales. Mientras que en los procesos de toma de decisiones en los Congresos, el número de jugadores con poder de veto estarían establecidos por su composición partidista y por el tipo mayoría legal exigida para lograr la aprobación de una determinada política.

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

Un planteamiento adicional de Tsebelis (2006) es la distancia entre las preferencias sostenidas por los actores. Ya que si es agregado un actor adicional en los juegos de toma de decisiones, pero que ubique sus preferencias en el mismo punto de preferencias de las de otro actor, entonces no habría un cambio en el *winset* que alterara la probabilidades previas en la toma de decisiones. Igualmente, si existe una distancia pronunciada entre las preferencias de los actores con poderes de veto, entonces sería asimismo reducido el

tamaño del *winset*, lo que implicaría una reducida probabilidad de cambio en el estatus 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 para que se establezcan acuerdos entre ambos, ya que implicaría mayores costes para la oposición colaborar con un agente con preferencias alejadas. Mientras que sería más probable que se establezcan acuerdos entre el componente de la oposición más aproximado a las preferencias del Ejecutivo. Aún así, la distancia que 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, esto con el objetivo de disminuir esta distancia, y acercar su contenido hacia sus preferencias más próximas.

Otra propuesta presentada por la teoría de los jugadores con poderes de veto, gira entorno 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, que ello aumentaría las probabilidades de que prevaleciera el estatus quo. Así como a la inversa, una menor cohesión por parte de los actores colectivos con poder de veto aumentaría las probabilidades de modificaciones al estatus quo, ya que se podrían generar acuerdos laterales con subconjuntos de los actores colectivos, y ello reemplace el estatus quo.

Diversas características institucionales del Congreso, entonces, pautan el accionar de los agentes legislativos -incluida 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 su trámite legislativo. Sin embargo, el accionar de las comisiones interactúa con la amplitud de los márgenes de delegación que realizan los partidos políticos en sus legisladores. Mayores márgenes de delegación, producirían un rol más activo por parte de las comisiones. Por otra parte, los partidos políticos tienden a colocarse estratégicamente en las entidades de gobierno del Congreso. Una composición mayoritaria de estas entidades favorecería al partido con mayor tamaño legislativo para que este

impulse su agenda. Sin embargo, una composición proporcional de estas entidades abriría la posibilidad para que los partidos de oposición participen directamente en el diseño de la agenda del Congreso, impulsen sus políticas e intereses, e intenten bloquear las que más se alejan de las suyas. Asimismo, sería esperable que conforme aumente el número de actores políticos, aumenten también las probabilidades para que perdure el *status quo*. Sin embargo, si la distancia entre las preferencias que ostentan estos actores políticos no es grande, el *status quo* podría ser remplazado. Determinados grupos de oposición con preferencias más próximas a las del Ejecutivo, tendrían mayores probabilidades de colaborar con éste, ejercer mayor influencia y reemplazar el *status quo*.

A estas características institucionales habría que añadir la decisión lógico-racional por parte de los liderazgos de las agrupaciones de oposición de instrumentar una estrategia de participación interactiva con el gobierno, así como la condición de minoría del gobierno, que coloca al presidente en la necesidad de persuadir a las agrupaciones de oposición para que apoyen la aprobación de su agenda legislativa. 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 gobierno.

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 incluiría identificar “el oponerse al gobierno” como función única de la oposición, hacia 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 implicaba 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 a 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 de minoría mexicano.

La lógica racional de la colaboración legislativa por parte de la oposición con el gobierno sin integrarse formalmente a la coalición gubernamental, sería la siguiente:

1. Participar en el diseño de las políticas públicas más cercanas a sus preferencias ideológicas e intereses, buscando acercar su contenido hacia sus preferencias más próximas e impulsar y proteger sus intereses.
2. Cumplir con una parte del programa electoral y con la defensa de sus intereses, buscando que esto les reditúe en las próximas elecciones expandiendo su núcleo de votantes y bases de apoyo político.
3. Eliminar los costes electorales de colaborar formalmente y de manera estable con el gobierno, distanciándose de éste en los momentos de mayores riesgos de fugas de votos.

El diseño institucional del Congreso es un factor clave para la actividad legislativa, puesto que:

1. Las comisiones serían el espacio en el Congreso donde ocurre parte importante de las transacciones entre los actores políticos.
2. El proyecto final de la ley propuesto por la comisión al Pleno del Congreso sería elaborado estimando que fuese aprobado por el conjunto de la Cámara
3. Los partidos políticos son factores imprescindibles para la construcción de coaliciones en el Congreso, impulsar agendas legislativa y para coordinar el accionar 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

2.1 Introducción

En este capítulo se delinea el modelo teórico-explicativo para abordar la relación legislativa de la oposición en contextos de gobiernos de 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).

⁴⁰ Además del itinerario de investigación arriba mencionado, Pasquino (1997) propone dos itinerarios adicionales de investigación sobre la oposición. El segundo está centrado en identificar y analizar las diversas identidades y referentes sociales de las agrupaciones de oposición. Y el tercer itinerario de investigación propuesto por este autor es el estudio del diseño institucional donde estas agrupaciones interactúan y las consecuencias que tiene este diseño institucional en el accionar de la oposición.

Se inicia delineando lo que se denomina arenas de influencia legislativa que son los espacios institucionales formales del Parlamento donde ocurren 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 inicia definiendo los criterios utilizados para delimitar el conjunto de proyectos de ley que fueron propuestos por el Poder Ejecutivo y que serán explorados. También se definen y es expuesta la operacionalización de las dimensiones que son utilizadas 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. Luego, son discutidos 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 el accionar estratégico de los actores políticos. Como ejes institucionales claves en la tramitación legislativa donde 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 se lleva a cabo la discusión a detalle de las iniciativas de ley presentadas, donde muy probablemente serán modificadas, y ocurren gran parte de las concesiones entre los grupos parlamentarios en el Congreso. Por otra parte, las comisiones están integradas a un esquema institucional más amplio, ya que las decisiones allí tomadas quedan plasmadas en los reportes 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 lo es 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 Pleno⁴¹. 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 específico el puesto *chairman* (presidencia), mientras que las altas tasas de reelección alcanzadas por los legisladores les permite desarrollar carreras legislativas prolongadas en comisiones específicas. Todo ello le 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 reportes más cercanos a sus preferencias, que inclusive las del conjunto

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 clasificadas por Cox (2006) en poderes de agenda positivos y negativos. Para este autor, los poderes de agenda negativos retrasan o inclusive llegan a bloquear la toma de decisiones. Mientras que 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. Por otra parte, 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 ralentizar o inclusive detener el proceso decisorio de políticas. Mientras que una mayor distribución de facultades para ejercer propuestas (poderes de agenda positivos), ampliaría la oferta de propuestas de políticas respecto las cuales los centros decisorios con poderes de veto tendrían que decidir.

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 de la región puedan acelerar el proceso legislativo dándole el carácter de urgente o preferente a iniciativas de su selección lo que altera la agenda legislativa del Congreso⁴². 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 especialización⁴³. Por su parte, Morgenstern (2006) afirma que la baja tasa de reelección legislativa en América Latina también ha contribuido a que se descuide dotar a los Congresos de los recursos materiales y personal técnico necesario para que los legisladores desempeñen profesionalmente sus tareas en la institución⁴⁴.

⁴² El Poder Ejecutivo influye en el ritmo del trabajo legislativo a través, por ejemplo, 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, las iniciativas preferenciales respecto las cuales el Congreso tiene que asumir una posición de rechazo o aceptación.

⁴³ Las presidencias de las comisiones son espacios valorados entre los legisladores. En los Parlamentos latinoamericanos estos son distribuidos por los líderes del grupo parlamentarios 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 específico 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 de 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, y 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 es que 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 por explorar.

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, la temática que tratan, así como también recibirían iniciativas sustanciales vinculadas directamente al programa gubernamental impulsado por el Poder Ejecutivo. Algunos ejemplos de estas Comisiones son la de Hacienda, Reformas Constitucionales, Gobernación, por mencionar algunas. Por otra parte, dada su importancia, los líderes partidarios ubican estratégicamente a los legisladores más leales de sus grupos en estas comisiones en los cuales delegarían 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, les haría 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 reportes elaborados por las comisiones, así como 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 lleven a cabo una cantidad significativa de enmiendas en el Pleno a los reportes 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, con las del conjunto de la Cámara en torno a elementos concretos plasmadas en el reportes discutidos en el Pleno. También, son reflejadas algunas de las divisiones internas partidistas que dificultarían lograr una coordinación partidista que garantice

tramitaciones legislativas estables. Así como las actualizaciones de último minuto de los acuerdos entre los liderazgos partidistas también repercutirían en la validez de lo discutido. Estos factores podría 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 al 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 donde 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 veto en la toma de decisiones, el objetivo en específico es observar la influencia -a través de las enmiendas- que estos grupos ejercerían 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, también son excluidos 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, y apartar del análisis a estas iniciativas brinda una aproximación más real de 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 que 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 que le 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, y que por lo tanto son excluidos tanto los proyectos de ingreso como de egresos enviado 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 es registrada 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 enmienda aprobada que fue propuesta por un legislador de la oposición o que en la propuesta de esta enmienda aparece como coautor un legislador de la oposición.

Asimismo, el nivel de detalle de la información disponible respecto el análisis llevado a cabo a nivel 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 reportes 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. Y 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 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 específico, así como las enmiendas no aprobadas⁴⁵. 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 apoyó estas enmiendas. Cabe hacer una observación adicional sobre el caso mexicano que refleja el peso de las agrupaciones 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 reportes (dictámenes)

⁴⁵ Para complementar la información se buscó conseguir los nombres de los autores de las enmiendas efectuadas y las que no fueran aprobadas, a nivel 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 el 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 en el sentido de 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 monitorio más preciso y echar la 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.

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 reflejan 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, la necesidad de conseguir apoyos legislativo y al poder de veto de la oposición, se produce un ambiente de colaboración que favorece a la oposición.

De este modo es que la información recabada respecto la cantidad de enmiendas propuestas y aprobadas a los legisladores de oposición en el Pleno, así como la cantidad de enmiendas aprobadas con el apoyo de por lo menos uno de los principales partidos de oposición a nivel de comisiones, que 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 de legislativa de la oposición –a la luz de la cantidad de enmiendas efectuadas -, identificar los cambios generados en la intensidad, así como distinguir al partido de oposición que a nivel 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 especificar 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 son consideradas 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 comprendida 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 sea beneficios o perjuicios a actores políticos o sociales determinados, 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, por lo tanto, 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 Ejecutivo⁴⁶. Si en la iniciativa original, por ejemplo, se proponía una política que solo a un sector del gobierno federal, una modificación de tipo de foco acción ampliaría su afectación a otros sectores del gobierno federal. Por otra parte, este tipo de enmiendas expresarían un rol

⁴⁶ Un ejemplo de estas enmiendas es la realizada sobre la iniciativa enviada por el Ejecutivo mexicano donde 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.

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 que se busca influenciar 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 título completo del proyecto de ley. Estas enmiendas 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 promovida 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 estatus 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.

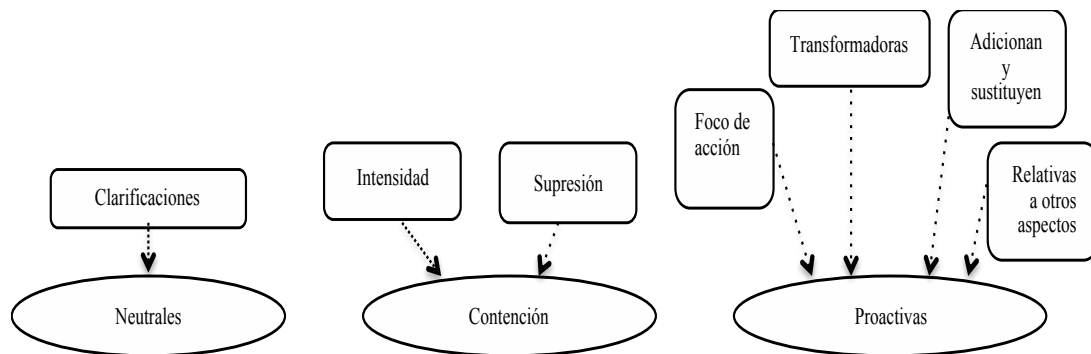
Adicionan y sustituyen: estas enmiendas proponen la adición o sustitución de algún artículo o inciso en específico, hasta títulos concretos. Asimismo, estas modificaciones revelan una capacidad más proactiva por parte de los grupos de oposición en el diseño de políticas, así como también reflejarían un distanciamiento con los medios e instrumentos propuestos por el Ejecutivo para alcanzar los objetivos de la política pública. Esto 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 comprendidas en la iniciativa propuesta. Sin embargo, las modificaciones son propuestas a propósito que se están modificando elementos de algún modo indirectamente relacionadas, 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.

El gráfico 2.1 muestra en la parte superior la clasificación 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 el accionar legislativo de las agrupaciones de oposición en el Congreso sobre las iniciativas del Ejecutivo: ya sea neutrales, de contención y proactivas.

Gráfico 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, es utilizada como indicadores 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 oposición a la luz de los proyectos de ley aprobados al presidente.

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 es definida la operacionalización de ambos grupos de variables, así como los indicadores para su tratamiento en esta investigación. Para emprender este propósito las variables son organizadas en dos modelos que contienen información relativa por un lado, a variables vinculadas al sistema partidistas y, por otro, a factores político-contextuales.

Las variables relativas a la composición del sistema partidistas adquieren particular relevancia. Diversos trabajos han señalado al número de partidos que componen un sistema como un aspecto crucial que afectaría 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. Esto debido a que el multipartidismo elevaría las probabilidades de colocar en minoría al presidente. Adicionalmente, 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 3 y 4 de partidos con un peso legislativo similar eleva las probabilidades de que estos partidos rivalicen entre sí. Por lo que un sistema con estas características podría disminuir la colaboración entre partidos y ello afecte 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 el 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 a los sistemas de partidos en la región (Coppedge, 1998), para estudiar la dinámica legislativa (Londregan, 2000) y la relación entre los poderes Ejecutivo-Legislativo (Álcantara, 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 generarían cierta predisposición positiva entre los agentes legislativos más próximos para negociar y conformar coaliciones con el partido en el gobierno, que son imprescindibles para lograr la aprobación de los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo en un contexto de gobierno en minoría.

Adicionalmente, los cambios en el número de partidos también podrían afectar al bloque de partidos de oposición específicamente en su cohesión y el tamaño en el Congreso de este bloque. Como ya ha sido mencionado, el bloque de la oposición en México está basado 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 afectando la cohesión del bloque de la oposición y la correlación de fuerzas. Por otra parte, un bloque de la oposición excesivamente fuerte, es decir altamente cohesionada y con un peso importante en el

Congreso, podría inhibir el rol legislativo del presidente y ello disminuya 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 señala a las comisiones como el espacio donde se realiza un estudio más detallado a los proyectos de ley y ocurrirían las modificaciones a los mismos (G. W. Cox y McCubbins, 2005; Keith Krehbiel, 1996; K. A. Shepsle y Bonchek, 2005). También sería éste el espacio donde se visibilizarían –a través de los reportes (dictámenes) emitidos por las comisiones- las transacciones entre las agrupaciones de oposición y el partido gubernamental. En este sentido es que adquiere particular relevancia la correlación de fuerzas a nivel comisiones entre el bloque de la oposición y el partido gubernamental. 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.

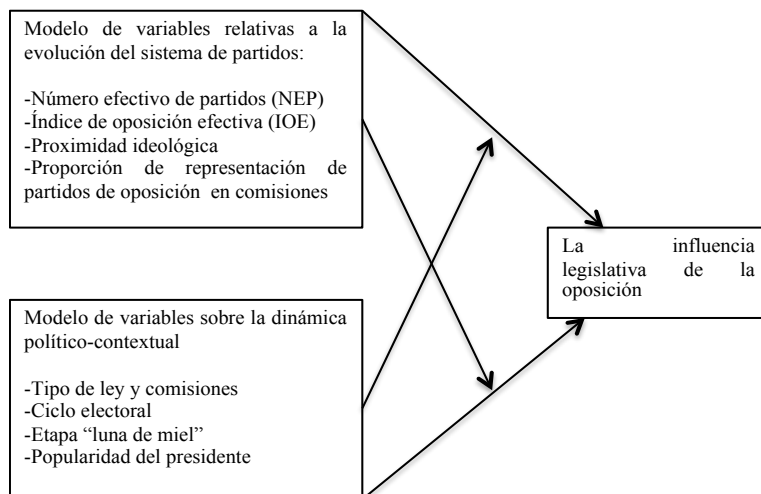
Entonces, las variables relativas al sistema partidistas adquieren particular relevancia, puesto que muestran la cantidad de agentes involucrados en los procesos de negociaciones, el peso del bloque de la oposición en su relación con el gobierno y la proximidad ideológica entre los agentes. Así, la distribución partidista en el Congreso y a nivel micro –es decir, 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 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 de Efectiva, indicador que es 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- podría ejercer una mayor influencia. Y la proximidad ideológica entre un determinado partido de oposición y el partido gubernamental, podría generar cierta predisposición positiva entre estos agentes legislativos para negociar y conformar coaliciones con el partido en el gobierno.

Por otra parte, el contexto donde 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, esto trabajo analizada: la interacción entre comisión y tipo de ley de 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 un accionar legislativo más intensificado que generaría una mayor participación –a la luz de las enmiendas efectuadas- por parte de los agentes legislativos. Igualmente, comisiones específicas cuentan con una actividad en las producción legislativa mayor que otras. Este perfil más activo por parte de estas comisiones sería la expresión de que reciben para su análisis una mayor cantidad de iniciativas, así como los partidos delegarían mayores funciones legislativas. Por otra parte, periodos cercanos a las elecciones tenderían a que los agentes legislativos se distanciaran entre sí, reduciendo su colaboración y ello afecte negativamente la influencia de la oposición, a la luz de las enmiendas efectuadas. Por el contrario, una mayor lejanía de las elecciones, por ejemplo al estreno del mandato del presidente –lo que se conoce como la “luna de miel”– tendería a incrementar la colaboración entre las fuerzas partidistas, ello aumente la actividad legislativa y, por lo tanto, la influencia de la oposición. Mientras que la popularidad del presidente podría generar relaciones que podrían ir 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.

Por otra parte, el gráfico 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 legislativo oposición, también el gráfico muestra dos conectores adicionales que enlaza la incidencia de ambos conjuntos de variables entre sí. Este entrelace indica que los conjuntos de variables no solo podrían interactuar internamente, sino también entre cada conjunto de variable 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, por

consecuencia, modifique la relación del alto número de partidos sobre las enmiendas efectuadas. O bien, 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 que están dedicadas las siguiente secciones.

Gráfico 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 donde 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 de los años 1983 a 2007. Encuentran que el control desarrollado por las comisiones en el flujo legislativo varía en función de la composición partidaria del Congreso. En los casos en que un bloque partidario 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 reportes 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 la cantidad y el tipo de 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 para su integración 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 la influencia ejercida de la oposición a nivel comisiones. Desde la perspectiva teórica del “partido cartel”, la capacidad de coordinación legislativa del presidente con los legisladores de su coalición de apoyo en las comisiones del Congreso chileno de los años 2006 al 2010, es analizada por Toro Maureira y Hurtado (2010). Aunque estos autores no detallan la mayoría exigida para aprobar las iniciativa analizadas, ni distinguen las diversas actuaciones de los legisladores según cada tipo de comisiones –ya que hay comisiones que tienen un accionar legislativo más intenso que otras (Aleman, 2006)– encuentran que los

legisladores gubernamentales a nivel comisión fueron capaces de proteger las iniciativas del presidente en el Congreso, de las enmiendas de los legisladores de oposición. Siguiendo las conclusiones de estos autores, una menor proporción de legisladores del partido o coalición en el gobierno en las comisiones, implicaría que los grupos de oposición tuviesen mayor presencia, y sus enmiendas contarían con mayores probabilidades de resultar aprobadas.

La hipótesis al respecto de 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, centrandó el análisis en los efectos de la composición del Congreso, diversos trabajos han insistido en que la relación entre los Poderes Ejecutivo y el Legislativo, está pautada por la cantidad de partidos que compone el sistema de partidos. Mainwaring y Shugart (2002) argumentan que un alto número de partidos muy probablemente generaría situaciones en donde ningún partido alcance a controlar la mayoría en el Parlamento, y ello dificulte 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 aumente 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 ocupe 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 Congreso⁴⁷.

Sin embargo, Cheibub, Przeworski, y Saiegh, (2004) en su análisis sobre el éxito legislativo encontraron que no necesariamente sería el alto número de partidos lo que obstaculiza la colaboración entre poderes, “si no 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 3 y 4 partidos”. Estos autores aluden a que partidos con un peso similar podría llevarlos a rivalizar entre sí y ello disminuya su colaboración. Y al disminuir la colaboración, la influencia de la oposición en los proyectos 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 minoría y conformar “gobiernos de coaliciones multipartidistas”; 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 vía la utilización de recursos legales que eviten el trámite legislativo ordinario (Chasquetti, 2001; Lanzaro, 2012; Pereira, Power, Rennó, 2008; Raile et al., 2010)⁴⁸. 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 posteriormente a las elecciones puedan ocurrir, 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

⁴⁷ Algunas de las disposiciones institucionales que la literatura ha explorado como factores que influyen en 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 rondas electorales, la magnitud de los distritos, el umbral electoral exigido para lograr representación, así como las formulas 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).

⁴⁸ Para mayor detalle véase capítulo 1, sección 1.2.2.

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 disperse la participación legislativa en los otros agentes partidistas y aumente, a su vez, la cantidad partid 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. Este indicador pondera ya sea por la cantidad de votos obtenidos o bien por los escaños legislativos ocupados por cada partido, ésta última ponderación es utilizada en esta investigación⁴⁹. 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, incrementaría las probabilidades de una mayor la 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.

⁴⁹La fórmula utilizada es $NEP = 1 / \sum_{i=1}^n p_i^2$, donde p_i es la proporción de escaños ocupados por el partido N.

2.4.1.3 Índice de oposición efectiva

Vale la pena hacer notar, 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 afectaría 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 de partido como 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 los años 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 se mantiene unida, y representó el 39 por ciento de los casos presentados en este estudio. El segundo patrón es el de gobierno 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, patrón donde encajaría el caso de México. El tercer patrón es el de una oposición potencialmente débil compuesta por múltiples partidos ocupando una cantidad menor 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 ocupan 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 sistema de partidos 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, o 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, así como también adquiere valores superiores a 1 cuando la oposición es más poderosa en el ámbito legislativo que la representación partidista gubernamental⁵⁰. 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, ello para evitar los riesgos de que sus proyectos sean derrotados en el Congreso. Por lo que una oposición excesivamente fuerte, llevaría a disminuir los ritmos legislativos desencadenados por los proyectos de ley del Ejecutivo y ello, por consecuencia, disminuya la influencia de la oposición.

Las hipótesis al respecto la composición de la oposición (Índice de oposición efectiva) son las siguientes:

- 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 ello eleve

⁵⁰ La fórmula utilizada es $IEO = \frac{O}{G}$, donde $O = \frac{\sum o_i^2}{\sum o_i}$, así como $G = \frac{\sum g_i^2}{\sum g_i}$

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 donde 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 la polarización de los sistemas de partido, Sani y Sartori, (1980) afirman que la distancia/proximidad está vinculada con qué tan alejadas o aproximadas se perciben las élites políticas o bien los partidos político 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 para alterar el estatus quo, sin embargo, si estos actores cuentan con una débil cohesión para actuar de manera disciplinada, la probabilidad de efectuar cambios al estatus 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, asimismo, las probabilidades para que ocurran los cambios al status quo. En este sentido, para este autor la posición ideológica del presidente es un factor importante para explicar los cambios que propone, 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 en 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 la idoneidad de este continuum para la realidad latinoamericana. Por ejemplo, Coppedge (1998) menciona a 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 a cada país⁵¹. 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 las distancia/proximidad entre organizaciones políticas con estas características. Sin embargo, Coppedge (1998) menciona que no necesariamente existiría una tensión entre la personalización y las redes clientelares, ya que partidos tradicionales han pasado por etapas de fuerte personalización, y también son ubicables en el continuum ideológico. Mientras que las redes clientelares sería el medio para construir y mantener el poder, 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 a organizaciones de la región. Coppedge (1998) utiliza este continuum para clasificar a las diversas agrupaciones partidistas de la región, además utiliza el continuum religioso-secular. Alcántara y Llamazares (2006) utilizan este continuum para analizar las preferencias y 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

⁵¹ Para ejemplificar a los partidos con estructura consolidada y situados en clivajes superpuestos al continuum izquierda-derecha, Coppedge (1998) menciona como ejemplos al clivaje mexicano "democracia - continuidad del partido dominante", así como al clivaje argentino vinculado al espectro del peronismo, difícil de determinar.

posicionamientos políticos, de carácter moral y cultural. Asimismo, García (2009) analiza la actividad legislativa en los Parlamentos de la región, y utiliza el continuum izquierda-derecha para ubicar ideológicamente a los legisladores, y la percepción que estos tienen sobre la ubicación ideológica de los presidentes de la región⁵².

Los datos para estimar la distancian/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 elección⁵³. 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, donde 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 de la información recogida en las encuestas llevadas a cabo a los legisladores donde, precisamente, estos se sitúan en el continuum ideológico izquierda-derecha, así como también colocan al partido del presidente en este continuum⁵⁴. 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 ideológica⁵⁵.

⁵² 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 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.

⁵³ 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.

⁵⁴ 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*.

⁵⁵ Esto autores calculan la distancia entre dos grupos medida por la diferencia absoluta entre su autocolocación media dividida por el máximo teórico, que, en la escala izquierda-derecha en cuestión, es 9. García y Martínez, (2002) también utilizan esta fórmula, solamente que la ajustan para realizar una suerte

La hipótesis al respecto de la proximidad ideológica entre el presidente y los partidos de oposición:

- A mayor proximidad ideológica entre el partido de oposición con la ubicación ideológica percibida del partido del presidente, mayor probabilidad de que se coaliguen y éste 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 es un factor que influiría en las reacciones que los diversos actores políticos presentan respecto a ésta. El contenido de las leyes varía en función de los beneficios y costos de diversa índole que distribuyen entre determinados grupos. El contenido de las leyes, siguiendo a Wilson, (1980) generaría procesos políticos –analizadas 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 aprobación de los diversos actores, lo que a su vez interacción 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

inversión para calcular la proximidad restando 1 al resultado. La fórmula utilizada es la siguiente. $1 - \left[\frac{x_1 - x_{gp}}{9} \right]$.

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 suficiente⁵⁶.

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, clasifican las iniciativas en dos dimensiones: a nivel de agregación y por sus efectos inmediatos. El nivel de agregación está relacionado a si el proyecto de ley es de aplicación nacional, estadual, local, individual, y por 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, los cuales están identificados en la siguientes denominaciones: 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,

⁵⁶ Adler y Wilkerson (2005) proponen el analizar tipo de ley clasificando en dos dimensiones su contenido, que son la amplitud espacial y la urgencia en su aplicación. La amplitud concierne al foco territorial, es decir ya sea si su aplicación es a nivel estadual, distrital o de alcance nacional. Por otra parte, la dimensión urgencia alude hacia 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 comisión, pero tenderían a surgir discusiones más prolongadas a nivel del Pleno.

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*), no generan obligaciones individuales, sino establecerían parámetros universalistas (ya sea por edad, ingreso económico o importancia relativa según la ocupación). Estas políticas implican una alta redistribución de recursos, ya sea monetarios y de expansión de derechos; 4) políticas constituyentes o marco normativo, estas políticas 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 James Wilson (1980), con algunos ajustes para este estudio. La clasificación que este autor propone está diseñada en base a la distribución de costos y beneficios inferida del contenido textual de cada iniciativa, la 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 establecerse con precisión, pero aún así algunos indicios sobre esta distribución son de particular relevancia como punto referencia sobre el proceso de negociaciones entre el gobierno y 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 suele dividir los apoyos sociales. Ejemplos de estas políticas 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 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 favorecería de un aire más limpio. Según Wilson (1980), estas políticas incluyen macro debates que involucran tanto a partidos políticos, 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. Ejemplos de estas regulaciones están vinculadas a la protección medioambiental, a la industria alimentaria, salud pública, entre otros casos que pueden afectar a grupos económicos reducidos, pero buscan beneficiar a segmentos sociales más amplios. 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 se encuentran en tal medida difusos entre 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 estas cambios, los cuales pueden ser detonados por algún escándalo o crisis vinculada con el grupo económico en cuestión (Wilson, 1980: 370 y 371). Así como también *Entrepreneurial 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, también este autor puntualiza que ambas se encuentran vinculadas, ya que *Interest-group politics* puede transformarse en *Client politics*, y ambas tipologías concentran los beneficios en sectores específicos. Pero se diferencian en que *Client politics* distribuye los costos en segmentos amplios de la sociedad. Un ejemplo podrían ser programas que benefician a sectores específicos de la sociedad, pero los 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. O bien, 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 tipológica *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. Estas políticas contemplan cambios internos en las diferentes ramas de gobierno, así como en la relación entre ellas. Asimismo, también aluden a la creación de nuevas instituciones con diversos grados autonomía. Por otra parte, también implican modificaciones a 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 entre las agrupaciones de oposición y el partido en el Congreso del gobierno, sería desencadenado 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 las oposición tenderían a proteger a sus bases de apoyo de diversas índole (electoral, económico y político) de los cambios y costos que acarrearían la implementación de una política determinada. Y que de llevarse a cabo la política tal cual podría afectar negativamente y restarle 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 de un proceso político de discusión de política determinado, e incrementar así sus apoyos futuros⁵⁷.

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 específico, 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 lo es México (Nacif, 2002). Por lo que el tipo de ley también interactuaría con los diferentes grados de delegación con los que cuenta el Congreso. Una mayor delegación por parte de los partidos en el Congreso generaría las condiciones para que en las comisiones se intensifique su accionar legislativo. Algunas de las comisiones que suelen contar con mayor margen de acción legislativo son por ejemplo la de Hacienda y Crédito Público, Gobernación, entre otras⁵⁸. Mientras que un menor

⁵⁷ Cada iniciativa analizada es codificada en la base de datos original elaborada para esta investigación. La codificación utilizada sigue la tipología descrita.

⁵⁸ Generalmente, estas comisiones cuentan con un equipo de apoyo técnico más estable, y mayores recursos materiales, y formar parte de ellas suele ser altamente valorado por los legisladores (Aleman, 2006; Langston, 2013; Morgenstern y Nacif, 2002).

margen de actuación y de delegación en las comisiones tendería a disminuir su accionar legislativo, entendido éste como las enmiendas efectuadas.

Para distinguir el perfil de las comisiones se les clasifica en base a la propuesta de Masters, (1961) ajustada para esta investigación. 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), que además se les delega 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.⁵⁹

Las hipótesis al 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 es:

- 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).

⁵⁹ 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 y Presupuesto; y 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.

2.4.2.2 Ciclo electoral y “luna de miel”

Otras variables a explorar de carácter contextual son la “etapa de luna miel” y el ciclo electoral. La etapa denominada comúnmente como de “luna de miel” estaría marcada por el periodo de inicio del mandato presidencial 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 el presidente, y una opinión pública y prensa, más o menos 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 respecto al incremento de la colaboración entre el gobierno y los partidos de oposición en el parlamento, es el hecho de que las próximas elecciones estén todavía distantes, y ello disminuya las probabilidades de que estos grupos busquen diferenciarse entre sí. De esto modo es que en los periodos posteriores inmediatos a las elecciones sería más probable que los grupos de oposición se inclinaran 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 del Ejecutivo, una probable disminución de los espacios legislativos del partido en el gobierno o coalición en las elecciones intermedias, y a 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 presidente y proteger su futuro electoral (Mejía Acosta y Polga-Hecimovich, 2011).

Asimismo, una vez que el periodo electoral esté más próximo las fuerzas políticas aumentarán su distanciamiento del gobierno subrayando sus diferenciarse entre sí 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 considera a 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, y que por lo tanto se incrementen las probabilidades de que las agrupaciones de oposición colaboren con el gobierno, y ello les lleve aumentar su influencia en el diseño de las políticas. Mientras que el ciclo electoral para esta investigación es el año electoral para la renovación de la Cámara de Diputados, así como el año electoral para la renovación del Ejecutivo, más los 5 meses previos a este año

La hipótesis al respecto a la etapa de la “luna de miel” del presidente y su relación con la oposición es:

- A mayor distancia de las próximas elecciones, más probabilidad de que los grupos de oposición incrementen su influencia legislativa⁶⁰.
- A mayor proximidad de las elecciones, se elevan las probabilidades de que disminuya la influencia de la oposición.

2.4.2.3 Popularidad del presidente

Una variable adicional contextual a explorar son los niveles del apoyo popular hacia el presidente y su relación con la influencia de la oposición en el Congreso. Neustadt (1960)

⁶⁰ Una hipótesis que guarda una lógica similar es la de Barrett y Eshbaugh-Soha (2007) en su análisis respecto la capacidad de los presidentes norteamericanos para proteger la sustancia de sus iniciativas impulsadas 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 carecerán de la experiencia en la arena legislativa para proteger sus iniciativas adecuadamente de los cambios que ocurran a lo largo del proceso legislativo.

afirma que los Congresos necesitan de agendas impulsadas desde afuera sobre las cuales responder o ir en contra de, que contengan alto estatus, y la figura política central que mejor provee esta tipo de agenda es el presidente. En este sentido, además de las atribuciones institucionales y partidistas, el Jefe del Ejecutivo podría optar por buscar 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).

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 caso de un parlamento “cartelizado” por partidos disciplinados, y encuentra la evidencia suficiente para respaldar la hipótesis de que este tipo funcionamiento de “cárteles legislativos” serían sensibles a los cambios en la opinión pública, impidiendo que llegue al Pleno legislación potencialmente impopular que pueda generarle costos al "cartel". 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 sus políticas impulsadas, se elevaría el costo electoral al Congreso 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 público del presidente. Una estrategia que ganaría mayor peso sería dificultar la tramitación de la agenda legislativa del presidente para afectar negativamente 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". Ambos autores aluden a que si bien un actor pueda lograr la aprobación de su iniciativa, lo que podría significarle un triunfo político, sin embargo, al mismo tiempo, obtener relativamente poco o casi nada de lo buscado inicialmente con la propuesta presentada. Ello podría significarle una derrota legislativa reflejo de la influencia de los grupos de oposición en el trámite legislativo recorrido de las propuestas. Esto disminuiría los beneficios del presidente por haber logrado la aprobación de sus iniciativas, buscaría cuestionar su liderazgo para conducir la puesta en marcha de su programa de gobierno, exhibirlo públicamente, y afectar negativamente sus niveles de popularidad⁶¹. Anticipando esta 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 ello repercute negativamente en la influencia de la oposición.

Las hipótesis al respecto a la popularidad del Presidente y su relación con la oposición es:

- A mayor popularidad del presidente, mayor probabilidad de que los grupos de oposición ejerzan una mayor influencia legislativa⁶², Pero

⁶¹ Sin embargo, en los supuestos en que el contenido de las iniciativas se alejaron 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 que le son aprobadas al Poder Ejecutivo (Bonvecchi y Zelaznik, 2010).

⁶² Las fuentes de información para recabar los niveles de aprobación de los Presidente para el caso de México son los boletines trimestrales emitidos por Consulta Mitofski dirigida por Roy Campos a lo largo del periodo del Presidente Vicente Fox y en *El Juicio Ciudadano. Evaluación de la Presidencia de Felipe Calderón en México 2006-2012*, de Roy Campos, (2012) facilitados por dicha empresa para llevar a cabo 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 base a 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 periodo presidenciales fue consistente. 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

- A mayor popularidad del presidente, mayor probabilidad de que los partidos de oposición instrumenten estrategias legislativas para afectar negativamente la popularidad del presidente, y esto, por consecuencia, disminuya el rol legislativo del presidente y aumente las probabilidades de que baje las enmiendas efectuadas

Recapitulación

En este capítulo se ha mostrado los criterios para delimitar el objeto de estudio, las dimensiones de análisis, la operacionalización de la influencia legislativa de la oposición y los factores que incidirían en que la oposición eleve esta influencia. Por influencia legislativa de la oposición se entiende a todas aquellas enmiendas efectuadas apoyadas por la oposición.

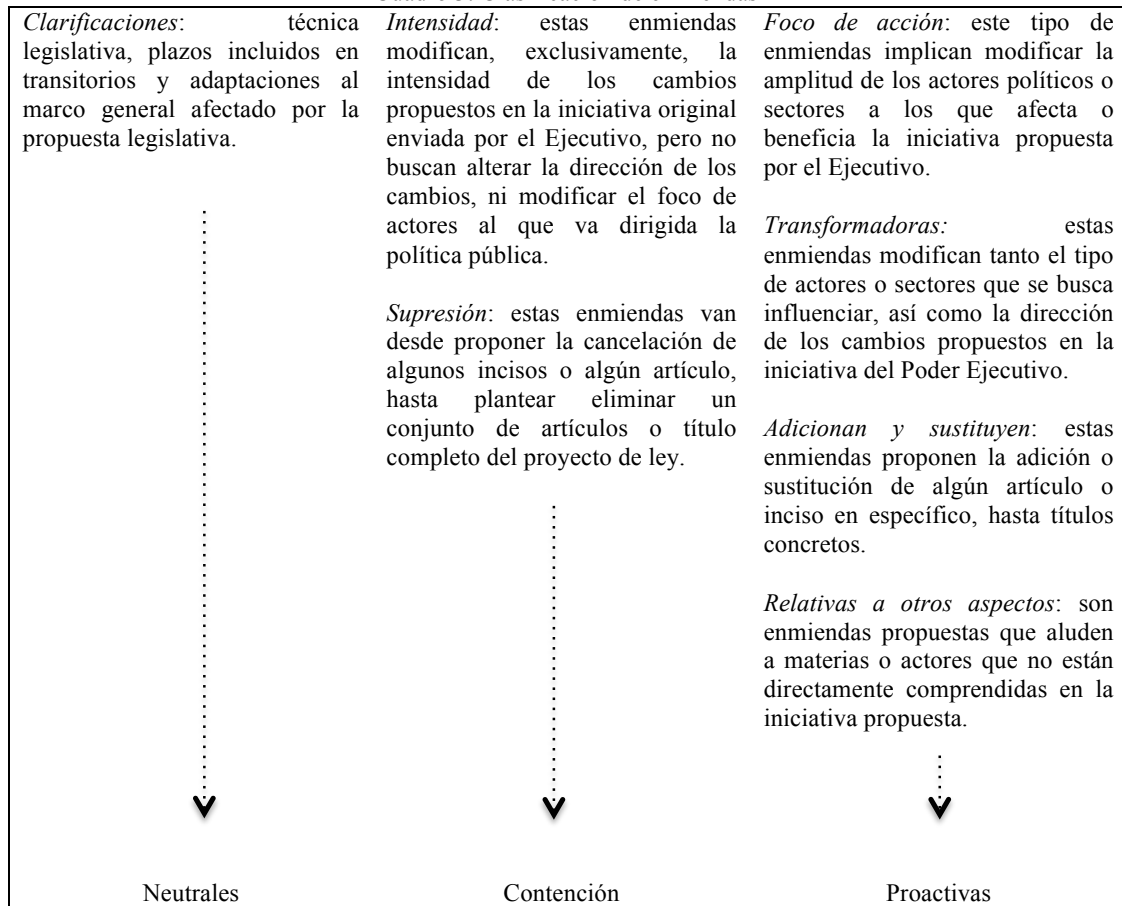
Previamente, se establece que se recogerán las enmiendas efectuadas de todos los proyectos de ley que cumplan los siguientes criterios: 1) son iniciativas propuestas por el Poder Ejecutivo y que le fueron aprobadas por el Congreso; 2) son iniciativas que recibieron algún tipo de influencia visible de modificación -a través de enmiendas- a lo largo del proceso legislativo, 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 ingreso o de egresos enviado por el Poder Ejecutivo para su aprobación al Congreso. Se sigue el proceso legislativo de estos proyectos de ley para identificar las enmiendas efectuadas e integrarlas a una base de datos original.

Las enmiendas efectuadas son analizadas a través de dos dimensiones: una cuantitativa y otra cualitativa. 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

Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México. Son encuestas llevadas a cabo vía telefónica cada cuatrimestre. Son 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 evalúa tanto la personalidad del Presidente, como el trabajo del responsable del Ejecutivo con su gobierno, y su labor partidista.

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.

Cuadro 3: Clasificación de enmiendas



Fuente: Elaboración propia

Este proceso inicia clasificando las enmiendas en base a la propuesta integrada por las siete categorías de la parte superior del cuadro 3. Posteriormente, se les reclasifica en las tres categorías integradas en la parte inferior del cuadro. La dimensión cualitativa tendrá mayor peso en el análisis.

Por otra parte, los factores que explicaría los cambios en la influencia de la oposición se organizan en dos modelos de conjuntos de variables. El cuadro 3.1 integra ambos modelos con las hipótesis propuestas.

Cuadro 3.1: 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, incrementaría las probabilidades de una mayor la 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 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 el partido de oposición con la ubicación ideológica percibida del partido del presidente, mayor probabilidad de que se coaliguen y éste ejerza una mayor influencia legislativa
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 influencia de la oposición
Etapa de “luna de miel”	A mayor distancia de las próximas elecciones, se elevan las probabilidades 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 legislativas para afectar negativamente la popularidad del presidente, y esto, por consecuencia, disminuya el rol legislativo del presidente y aumenten las probabilidades de que baje las enmiendas efectuadas

Fuente: Elaboración propia

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 el actuar estratégico de los actores políticos ya que a través de las normas se determinarían 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, sería una precondition propicia para que los partidos de oposición ejerzan una mayor influencia (Strøm, 1991).

Por otra parte, las constituciones en América Latina delimitan 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 status quo legislativo o ejercer bloqueos a cambios impulsados por otros actores. Por ejemplo, el poder de decreto sería una de las atribuciones utilizadas más frecuentemente en aquellos casos en que el Jefe del Ejecutivo no cuenta con una mayoría de su partido afín en el Congreso o requiera de la aprobación inmediata de una medida o política complejas, eludiendo así el proceso legislativo normal. O bien, la atribución del veto sería un instrumento que permitiría al presidente bloquear los cambios al estatus 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 presionar 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 inicia, 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, atribuciones legislativas débiles de un presidente en minoría generaría un contexto institucional que le darían mayor peso a estas agrupaciones de oposición. Escasos recursos institucionales para presionar al Congreso de la aprobación de sus políticas, elevarían la probabilidad para 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 Congreso⁶³.

⁶³ 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 solo interesa destacar su característica de tripartidismo en situación de equilibrio de fuerzas legislativas, pero 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.

Posteriormente, son exploradas las características de la arquitectura institucional del Congreso mexicano, institución que ganaría en relevancia en contextos en los que ningún partido controla la mayoría de los espacios legislativos, pero que sobretodo ganaría en 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. Específicamente, el análisis se centra en la Cámara de Diputados. Son exploradas las entidades de gobierno de esta Cámara, sus atribuciones para la conformación de la agenda legislativa y la inclusión de los partidos 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.

Por otra parte, como lo 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 lo que las modificaciones ahí realizadas a los proyectos de ley 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 aboca 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)⁶⁴, y Mainwaring y Shugart (2002). Ambas clasificaciones hicieron un particular énfasis en las atribuciones de los presidentes para impulsar modificaciones al status 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 para que solamente los presidentes presenten proyectos de ley. Mientras que para conservar y proteger el status quo de cambios impulsados por otros actores, señalaron: al veto y veto parcial. Mainwaring y Shugart (2002) categorizan en cuatro expresiones las diferentes configuraciones de poderes constitucionales de los presidentes latinoamericanos, que son: potencialmente dominante, proactiva, reactiva y potencialmente marginal. Y estos autores ubicaron al presidente mexicano en esta última categoría⁶⁵.

⁶⁴ 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. Y poderes no legislativos: autoridad sobre el gabinete y la posibilidad para que el presidente pueda disolver el parlamento y llamar a elecciones anticipadas. Más adelante en este capítulo se abordan los demás poderes legislativo, por ahora solo 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 la participación del Legislativo en el proceso presupuestal. Por ejemplo, Payne y Zovatto G., (2003) ubican a 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. Mientras que 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 (Álcantara 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, sería una precondition 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 son detallados en el capítulo 2.

⁶⁵ 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. Mientras que 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 considerados presidentes potencialmente dominantes con facultad de decreto y con un veto fuerte, los de Argentina y Ecuador. Mientras que 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. Los presidentes proactivos con decreto y veto débil serían los de Perú 1993 y Perú 1979. Los presidentes considerados reactivos con veto fuerte e introducción exclusiva de proyectos de ley a materias específicas: Brasil 1946, Chile antes de 1973 y Uruguay. Mientras que los presidentes reactivos solo

Mainwaring y Shugart (2002) observaron acertadamente que la constitución mexicana no contempla para el presidente mexicano las facultades legislativas como el decreto e iniciativa exclusiva, entendida ésta como una atribución que va más allá de la atribución reservada al presidente de proponer el presupuesto⁶⁶. Al respecto del 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 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 excepcionales⁶⁷ e impide que sea catalogado como un poder legislativo, como bien observan estos autores. Por lo que la ausencia del poder de decreto permitiría a las agrupaciones de oposición liberarse de la presiones que podrían ejercer la amenaza del uso de este instrumento o su uso efectivo por parte del Ejecutivo mexicano.

con la facultad veto fuerte serían los de Bolivia, República Dominicana, El Salvador y Panamá Mainwaring y Shugart (2002:59).

⁶⁶ El poder de decreto aquí es referido como un recurso legislativo del presidente para crear leyes eludiendo el trámite legislativo y la participación del Legislativo. Esta perspectiva excluye a los decretos de carácter reglamentario o administrativo, a través de los cuales casi la totalidad de los poderes ejecutivos regulan con mayor detalle el accionar público (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 estatus 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 al estatus quo, frente tentativas de otros grupos para hacer movimientos.

⁶⁷ Sin embargo, en los años posteriores a la proclamación de la Constitución 1917 y en la etapa de conformación del régimen posrevolucionario, y dadas las condiciones de fragmentación del Congreso y conflictos armados todavía presentes en el país (véase 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 constitucional restringiendo las condiciones de su uso a una emergencia real y a la declaración de suspensión de garantías (Marván, 2002 y Weldon, 2002).

Por otra parte, los instrumentos para proteger el estatus 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 mexicano la facultad de veto. Sin embargo, el artículo 72 de la constitución le da la facultad al presidente para hacer observaciones a los proyectos de ley que el Congreso envíe para su promulgación, los cuales serían regresados al Congreso para su insistencia lo que otorgaría un veto total al Ejecutivo⁶⁸. 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 en el año 2004 vetó los presupuestos aprobadas por esta Cámara, abriendo un debate acerca de la interpretación de la norma constitucional (Ugalde, 2002)⁶⁹. 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 insistir los 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

⁶⁸ 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 regresar al Congreso para su reconsideración 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 Congreso en una encrucijada equivalente al “todo o nada”, que en situaciones de urgencia o crisis podrían tener un impacto negativo. Mientras que el veto parcial generaría una lógica de suma positiva, ya que se promulgarían elementos introducidos por el Congreso, así como el presidente podría regresar 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 force a promulgarlo o a devolverlo al Congreso para su reconsideración.

⁶⁹ Esta polémica surgió con fuerza en el año 2004 cuando la Cámara de Diputados hizo modificaciones sustanciales al presupuesto de egresos para el año 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 solo lo revisa la Cámara de Diputados, el asunto derivó en una controversia constitucional dirimida por la Suprema Corte 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 a este tema: 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).

más débil, hasta la más fuerte: ausencia de veto, o insistencia por la mayoría del Congreso; ausencia de veto en presupuesto, pero se requiere de una mayoría extraordinaria en el Congreso para la insistencia en otros 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 fuerte⁷⁰, ya que exigiría una mayoría importante del Congreso para la insistencia de un proyecto; que 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 constitucional⁷¹, entendido como la facultad otorgada por la constitución directamente a los presidentes para establecer leyes sin necesidad de recurrir al Congreso” e 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 específica; 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 constreñido a una serie de temas concretos que el Congreso o la constitución definen y optaría por delegar al Ejecutivo⁷².

⁷⁰ El art. 72 de la constitución establece a las dos terceras partes de los votos de ambas Cámaras para la insistencia en un proyecto de ley

⁷¹ 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)

⁷² Cabe agregar que la mayor parte de los textos constitucionales contemplan además la posibilidad de que el Ejecutivo emita decretos en situaciones de emergencias como desastres naturales, calamidades, entre otras, que muchas veces implican 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).

La tabla 3.1 está basada en los reportes *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 Congreso⁷³.

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: No	No Sí
El Salvador	2007: No	No
México	No+	2007. Nr. Restringido en materia comercial+
Panamá	No	1983-2007. Sí*** Restringido
República	2007: Sí. Amplio. En materia	No

⁷³ 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 estatus quo legislativo, así como también que consiguen que un alto porcentaje de los proyectos ley que presentan les 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).

Dominicana	presupuestaria	
Uruguay	2007:Nr	Nr
Con ninguno poder		
Guatemala	No	Nr
Nicaragua	No	No
Paraguay	1980-1992: Sí** 1992-2007: No	No No

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 (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.

*** Solo cuando la Asamblea está en receso.

+ Solo en los casos como perturbación a la paz pública, invasión o cualquier otro que ponga a la sociedad en situación de grave peligro (art. 29); y el decreto delegado alude a medidas arancelarias (art.131).

Fuente: elaboración propia en base a PNUD (2010)

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 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 estatus quo. De modo que en estos países de conformarse una oposición cohesionada, de amplio tamaño y poco propensas a la colaboración, el presidente podría enfrentar dificultades para lograr la aprobación de sus proyectos ley.

Por contraparte, el conjunto de países con presidentes que cuentan con una configuración institucional que les otorga mayores atribuciones legislativas son: 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. Por otra parte, aunque estos recursos institucionales del Ejecutivo son

instrumentos importantes para presionar al Congreso y buscar 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 estatus quo en caso de que se enfrenten a partidos de oposición fuertes y cohesionados en el Congreso⁷⁴.

Por último, el tercer conjunto de países está conformado por presidentes que cuentan con poderes de decreto constitucional y delegado son: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Dentro de este grupo sobresalen República Dominicana, ya que sus atribuciones de decreto constitucional son amplias en materia presupuestaria. El presidente costarricense es un caso interesante, ya 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, pero 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 solo activo para etapas de receso del Congreso. México no cuenta con el recurso 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. Y abrir el diseño de

⁷⁴ Una perspectiva teórica distinta es la que relaciona el uso de decretos por parte del Ejecutivo, a 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 que el Ejecutivo podría hacer frente de mejor manera, que el Congreso renunciaría a responsabilizarse de ciertos temas y prefiere trasladarle esta responsabilidad y costos al Ejecutivo, entre otras (Kiewiet y McCubbins, 1991)

sus políticas a la participación de las agrupaciones de oposición en el Congreso, sería una vía para garantizar el 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 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 urgencia⁷⁵. Este recurso institucional confiere al Poder Ejecutivo chileno de un poder de agenda importante que inclusive le lleva a controlar parte relevante de la agenda del Poder Legislativo⁷⁶. Aunque no es motivo de esta investigación explorar a profundidad la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo ni los factores institucionales que la pautan, vale la pena señalar que existe una amplia variedad de elementos a tomarse en cuenta. Un esfuerzo que va en esa dirección es el de García (2009b) donde 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.

Más bien 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 al estatus quo de los cambios impulsados por otros actores. Es

⁷⁵ Casos contrarios, por ejemplo, serían Argentina y Brasil, donde se hace un uso más intenso de los decretos. Véanse para el caso de Brasil a Amorim, Cox, y McCubbins, (2003) donde desde la teoría del “partido cartel”, 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 contara 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.

⁷⁶ En México el año 2012 se reformó el art. 71 de la constitución donde se estableció que el Ejecutivo podrá enviar hasta dos iniciativas 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 votarse bajo este plazo. Esta investigación no comprende proyectos de ley preferentes.

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 Congreso⁷⁷. Este contexto institucional unido a la condición de un gobierno de minoría, a incentivado a que los presidentes estén abiertos a la negociación y a incidir 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). Lo que sería una precondition 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, qué tan 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.

3.3 La arquitectura institucional del Congreso mexicano

En el capítulo 1 se esbozó la importancia que le otorgan diversos enfoques teóricos a las entidades de autoridad del Congreso⁷⁸ para organizar la actividad legislativa. Es por ello

⁷⁷ 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. Así como también 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.

⁷⁸ 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 del 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. Y 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 cada uno por un distrito. Mientras que los diputados electos por representación proporcional son 200 distribuidos en 5 circunscripciones regionales, para las cuales los partidos políticos elaboran 5 listas regionales.

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 ley⁷⁹. Ya que al poseer un carácter invariable de legislatura a legislatura, este procedimiento legislativo, siguiendo a Álcantara, 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. Las 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, así como contiene las modificaciones efectuadas a la iniciativa.
- 3) El dictamen se presenta en el Pleno de la Cámara. En un primera lectura se hace del conocimiento de 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 ocurrir modificaciones, puede aprobarse el proyecto, hacer que regrese a comisiones o puede ser rechazado.

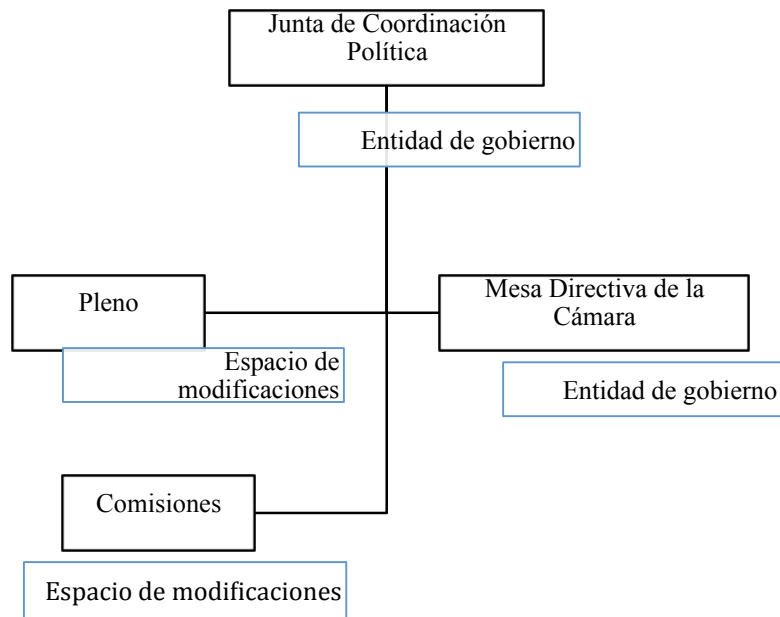
⁷⁹ El artículo 71 de la constitución establece que tienen derecho a iniciativa: el Presidente de la República, los diputados y senadores, las legislaturas de los Congresos locales. Por otra parte, este artículo fue reformado en el año 2012 reconociendo el derecho de iniciativa a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalan las leyes. Asimismo, como ya ha sido 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.

4) Si se aprueba el dictamen, el proyecto va a la otra Cámara donde se repete este procedimiento. Si esta Cámara no realiza modificaciones, el proyecto se turna al Ejecutivo para su promulgación. En caso de que se realicen modificaciones, éste regresará a la Cámara de origen para que revise las modificaciones. Si hay diferencias irreconciliables entre Cámaras, entonces 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 como son 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, donde también son presentadas formalmente las iniciativas para que posteriormente sean distribuidas a las comisiones⁸⁰. Estas tres instancias organizativas –comisiones y Pleno-, y la Mesa Directiva se encuentran integradas a una cadena que las liga directamente a la Junta de Coordinación Política, compuesta por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, que es el eje coordinador central del Congreso mexicano.

Gráfico 3.1: Entidades de gobierno del Congreso y Espacios de modificaciones

⁸⁰ 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.



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 de los Estados Unidos Mexicanos (LOCEUM) y en diversos Acuerdos Parlamentarios, sobresale que la entidad que centraliza la coordinación del accionar legislativo en el Congreso es la Junta de Coordinación Política de cada Cámara. De las atribuciones de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, sobresalen 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 de 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)⁸¹. La Junta “es la expresión de la pluralidad de la Cámara” se integra 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 Parlamentario Grupo Parlamentario (art. 35 LOCGEUM)⁸². Este conjunto de atribuciones potencia así el peso de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios para pautar la actividad legislativa⁸³, los cuales 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), vía el 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 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 integre⁸⁴”, responsabilidad que tendrá una duración anual. Dada la distribución tripartidista en el Congreso mexicano desde el año 1997, este mecanismo - establecido en esta ley que data del año 1999 y

⁸¹ 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 donde se establezca el estado que guardan 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.

⁸² El art. 26 de la LOCGEUM establece que el grupo parlamentario se integra por lo menos por cinco diputados, y solo podrá haber uno por cada partido nacional.

⁸³ 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”.

⁸⁴ Esta redacción data del año 1999, pero posteriormente en el año 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”, dicha redacción sería expresión de la consolidación del carácter tripartidista del sistema de partidos.

consolidado con su reforma en el año 2006-, ha sido utilizado en cuatro de las cinco legislaturas estudiadas en esta investigación, y que abrió la posibilidad para que cada Coordinador de los tres principales partidos presida por un año esta importante entidad⁸⁵.

El Presidente de la Junta de Coordinación Política tiene la atribución de entregar los criterios para la elaboración del orden día para el desahogo del trabajo legislativo, entre otras atribuciones⁸⁶ (art. 36-38 LOCGEUM). 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 esta Conferencia, y por los integrantes de la Junta de Coordinación Política.

Un mecanismo de rotación similar al de la presidencia al 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 Diputados⁸⁷, para 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 duran 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 presidiera ambas importantes entidades del Congreso.

⁸⁵Las 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.

⁸⁶El art. 35 de la LOCGEUM establece las atribuciones del presidente, que son: 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.

⁸⁷Los integrantes de la Mesa Directiva son votados por las dos terceras partes, mediante una lista que contenga los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos.

Adicionalmente, esta reforma también modificó la composición de la Mesa Directiva, ya que previamente la Mesa estaba integrada por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios. A partir de esa reforma 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 proporcional⁸⁸.

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; formular y cumplir el orden del día conforme lo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (art. 20 LOCGEUM)⁸⁹. Estas atribuciones le dan al conjunto de los integrantes margen para influir en el desarrollo del trabajo legislativo. Mientras que 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 votaciones⁹⁰.

⁸⁸ 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”. Posteriormente a 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).

⁸⁹ 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

⁹⁰ Otras 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 deberán integrarla; 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

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 del año 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 solo 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.

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, como la Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva, con importantes atribuciones para determinar lo que se va analizar, discutir y votar en el Congreso. En este sentido, a los partidos se les da un rol relevante al fungir como ejes que coordinan el accionar de estas dos entidades. Por otra parte, el esquema proporcional en la composición de estas entidades, además, consolidaría el carácter tripartidista del sistema de partidos favoreciendo la participación de los partidos de oposición. Mientras que 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

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 la oposición y el partido en el gobierno. Del mismo modo, el establecimiento en el año 2006 de que un mismo partido esté imposibilitado de 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 oposición sea imprescindible para lograr un funcionamiento fluido del Congreso que permita el desahogo de la agenda legislativa. Así como el 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 lo que estos dispositivos institucionales conforman una esquema que propiciaría la participación activa de las principales fuerzas partidistas de oposición en la producción legislativa en la Cámara de Diputados.

2.4.2 Las comisiones y el sistema de comisiones

Las comisiones –y el sistema que componen- son las instancias en el Congreso mexicano donde ocurre 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 múltiples comisiones, según sea el caso, para que en base a su análisis y discusión sea emitido un dictamen respecto la iniciativa⁹¹.

⁹¹ Esto es así salvo que las iniciativas sean tramitadas de manera urgente y obvia resolución por el Pleno, para lo cual se requieren de las dos terceras partes de los presentes (art. 59 y 60 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, RCM, en adelante). Por otra parte, es atribución del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados la designar la comisión o comisiones para su análisis y dictamen (art. 66 RCD).

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 Diputados⁹². En estos reportes se hace constar si la iniciativa o iniciativas en cuestión son rechazadas por la comisión, si son aprobadas y 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 cambios⁹³. 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 son respecto al dictamen, que posteriormente es votado por el conjunto de los legisladores de la Cámara, y la legislación aplicada es la referida en el reporte de comisiones aprobado por el Congreso. Por esta razón, Nacif (2000) sostiene que la esfera de autoridad de las comisiones en México es extensa.

Las comisiones, a su vez, cuentan con una Mesa Directiva interna que es conformada 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 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 al mes. Según Langston (2013:69), los presidentes de las comisiones son los responsables de conseguir las 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

⁹² Art. 182 y 183 RCD.

⁹³ Art. 82 RCD.

una mayor estabilidad en el tiempo⁹⁴. En teoría, estos factores ayudarían a que estas entidades acumularan experiencia especializada en función de su organización por jurisdicciones.

También, dada la amplia cantidad y diversidad de comisiones en 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 temática de iniciativas que suelen analizar. Adicionalmente, 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 aprobadas⁹⁵. En este sentido los partidos de oposición buscarían colocar estratégicamente a sus agentes más leales en estas comisiones que son relevantes.

Asimismo, esto se ha visto reflejado en los cambios en el diseño institucional para la integración de estas comisiones clave. Ya que si bien las comisiones están integradas por hasta treinta miembros, la reforma del art. 46 del LOCGEUM de septiembre del año 2006 estipula que la integración de las comisiones de Hacienda y Crédito Público, y 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 estatus quo intentados por el Ejecutivo.

Por otra parte, 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

⁹⁴ Las Comisiones ordinarias suman en la actualidad un total de cincuenta y dos Comisiones (art. 39 LOCGEUM). Sin embargo, dado que se analiza exclusivamente las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo y que le fueron aprobadas por el Congreso, esta investigación está centrada únicamente en las comisiones que analizaron las iniciativas enviadas por el Ejecutivo.

⁹⁵ Los presidentes cuentan con las más altas tasas de efectividad legislativa, es decir altos porcentajes de las iniciativas que presenta al Congreso resultan aprobadas (Alcántara y García, 2008).

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 en 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 del Congreso con nuevos legisladores⁹⁶.

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, y ello ha aumentado la disciplina hacia su liderazgo partidista en el Congreso. Por otra parte, 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)⁹⁷. 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 influencia⁹⁸. 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 y los difíciles requisitos legales para conformar nuevos

⁹⁶ 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. Por otra parte, sobre las razones de la prohibición de la reelección ver capítulo 4.

⁹⁷ Estos núcleos cuentan con una influencia importante para definir las listas de los candidatos a elección, y otorgar apoyos de variada indole (Langston, 2010; Nacif, 2002; Rivera, 2004).

⁹⁸ Las pérdidas en la relación partido-legislador, serían más pronunciadas en los partidos de oposición, que en los de gobierno. Ya que 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, así como los recursos para favorecer la disciplina serían más amplios. Mientras que 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 por este apunte a un entrevistado con motivo de esta investigación.

partidos políticos, son elementos adicionales que tienden a concentrar los lazos de dependencia de los legisladores, con los ámbitos partidistas⁹⁹.

De este modo es que 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 desarrollan la tarea de asegurarse que los reportes producidos por las comisiones resulten ubicados dentro de los acuerdos partidistas sostenidos entre sus liderazgos. Mientras que las comisiones, a su vez, estimarían elaborar reportes situados en un punto dentro del marco de preferencias del conjunto del conjunto de la Cámara (Cox y McCubbins, 1993; Krehbiel, 1991; Saalfeld, 1995)

Por otra parte, 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 dada 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. Adicionalmente a la condición de gobierno de minoría, la comparación de los

⁹⁹ 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 los capítulos 6.

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

Por otra parte, 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, así como el establecimiento de que sus decisiones sean adoptadas por mayoría absoluta son características que harían que las dos agrupaciones de oposición participen activamente en las decisiones de gobierno de la Cámara. Además, la rotación anual de la presidencia tanto de la Junta y 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. Ello generaría las condiciones institucionales para que la colaboración de un partido de la oposición resulte 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 potenciada 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 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 va de los años 1997 al 2012, es importante subrayar que la relación actual entre ambos Poderes es reflejo no solo de la condición de minoría de gobierno, sino también de la relevancia que progresivamente ha ido adquiriendo 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–, inclusive, fue estimulada 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 régimen¹⁰⁰. Pero con una nula probabilidad de disputarle realmente el poder al partido oficialista, el PRI, ni 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 de hegemónico, hacia uno competitivo de composición equilibrada de tres fuerzas partidistas. Y es en la integración plural del Congreso y la mayor incidencia de los partidos de oposición en la toma de decisión, donde más nítidamente se aprecian los efectos de la paulatina transformación del sistema de partidos.

La siguiente sección de este capítulo inicia, precisamente, con la descripción de la etapa formativa del régimen de partido hegemónico. Esta etapa comienza con un breve periodo llamado *diarquía*, caracterizado por una articulación laxa de intereses que tenían muchas

¹⁰⁰ 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. Mientras que 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).

veces resonancia en el Congreso, foro donde se dirimían los intereses dispersos de las facciones regionales y caciquiles del país. Y por 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 gobierno, basada en un rol central del partido que tenía como jefe indisputado al presidente.

Posteriormente, en la tercera parte se da 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 ganaría las elecciones 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 cuatro presidentes consecutivos, que van de los años 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 irían 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 buscando cumplir parte de su programa.

Finalmente, la última sección da cuenta de la distribución partidista del año 1997-2000, periodo del primer gobierno de minoría, y de las elecciones del año 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 tipo sistema de partidos y la relación entre Poderes, hicieron del régimen mexicano postrevolucionario un caso atractivo de estudio (Mainwaring y Shugart, 2002). Como 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, el cual se deposita en un solo individuo (arts. 80 y 81), que ocupa su cargo por 6 años sin posibilidad de reelección. Asimismo, la Constitución establece la división de poderes entre los Poder 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 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 ocasiones¹⁰¹. Asimismo, en lo que se refiere a

¹⁰¹ 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.

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 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)"¹⁰². 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, precisamente, al 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 postrevolucionario encajaría en el subtipo de partido hegemónico-pragmático, ya que desarrollaría las capacidades de inclusividad y agregador de intereses, con un unívoco objetivo claro: ganar de todas formas las elecciones. De tal manera que en la medida que este partido lograba su solidez y alcanzaba su hegemonía, los cuales fueron procesos complejos, se veía incrementada la preponderancia del Poder Ejecutivo en el funcionamiento del régimen. Y 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.

¹⁰² La desaparición de poderes implica, consecuentemente, también la desaparición de los Poderes Legislativo y Judicial en los ámbitos estatales. Según el artículo 76 de la fracción V de la Constitución mexicana, le 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 depuestos.

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 entrase 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 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 presidencial¹⁰³. El resultado de estas condiciones fue un rol central del partido político en el régimen, el Partido de la Revolución Institucionalizada (PRI), el cual a su vez era dirigido por el presidente. Es decir, como observaría un entrevistado para esta investigación que tuvo altas responsabilidades en la dirigencia priísta 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”¹⁰⁴.

Estas condiciones, sin embargo, no estuvieron presentes en todo momento del régimen postrevolucionario 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, que en no pocas ocasiones los llevó a

¹⁰³ Práctica conocida coloquialmente como el *dedazo*.

¹⁰⁴ Entrevista realizada el 20 de febrero de 2013 en México D.F.

una tensión directa¹⁰⁵. Esta diarquía también se veía reflajada en las fuerzas que guían la actividad parlamentaria, donde 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, en el equilibrio 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 tal manera que el Congreso era el lugar donde se dirimían gran parte de los intereses políticos locales y caciquiles (Molinar, 1991:20).

La división de Poderes diseñada por la Constitución promulgada en el año 1917 y el esquema *diárquico* llevó a que al presidente Venustiano Carranza (1917-1920) presentara solo el 27,13 por ciento -156 de 576- del total de las iniciativas presentadas. De éstas, solo fueron aprobadas el 35 por ciento -es decir 55-, de las cuales, tan solo 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)¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Las tensiones entre las dos partes de la diarquía eran a menudo motivadas por decisiones políticas trascendentales, especialmente las sucesiones presidenciales (Molinar, 1991).

¹⁰⁶ 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).

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 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 sustanciales¹⁰⁷.

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 país¹⁰⁸, el presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928) en el año 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"¹⁰⁹. Este proyecto comenzaría a cristalizarse 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)¹¹⁰. De tal modo que el partido se

¹⁰⁷ 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"

¹⁰⁸ 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 del año 1928 del candidato electo para un nuevo mandato no consecutivo a la presidencia de la república, del 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)

¹⁰⁹ Informe Presidencial del 1º de Septiembre de 1928. Tomado de Garrido (1982).

¹¹⁰ El PNR era el espacio donde inicialmente se dirimieron los intereses regionales, cacicales 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 las cuales fueron agrupadas en cuatro sectores: campesino,

convirtió en el espacio de deliberación, y de institucionalización¹¹¹ 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 1928-29 al 1934-35. Dicho término hace referencia a que Plutarco Elías Calles, aunque no ocupara el Ejecutivo, era reconocida como el jefe máximo de la revolución mexicana, portador del liderazgo moral y político¹¹². Al acabar su mandato presidencial, Elías Calles y sus seguidores se abocaron 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 fundación del partido, las tensiones siguieron presentes. Se expresaban tanto en el Congreso federal, a nivel local y en un delicado proceso de sucesión presidencial¹¹³. Por ejemplo, el gobierno de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) enfrentó una Legislatura dividida entre quienes aceptaban el liderazgo *callista* y sus adversarios opositores a este liderazgo, lo que dificultó su mandato hasta el punto de forzar su renuncia.

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 el año de 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).

¹¹¹ En palabras del politólogo estadounidense Samuel P. Huntington (1972:23) "institucionalización es el proceso mediante el cual las organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad".

¹¹² 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 6 años desde el año 1928, el hecho de que estos periodos de gobierno hayan acabado con antelación dan cuenta de que éste no estuvo exento de conflictos políticos, aunque ya no eran dirimidos principalmente por la vía violenta.

¹¹³ 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).

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. Es así que se dio el primer paso hacia la construcción de la disciplina partidista en el Poder Legislativo con modificaciones a los estatutos del PNR, donde 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, donde se prohibió la reelección de presidentes municipales, gobernadores, legisladores, tanto locales como federales, así como del presidente de la república. Para marzo del año 1933, el Congreso federal anunció la aprobación definitiva de estas nuevas reformas que continuaron vigentes hasta la reforma constitucional del año 2014¹¹⁴.

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 partido. Por otra parte, algunos de los efectos previstos en esa época de la puesta en marcha de este mecanismo 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).

¹¹⁴ 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.

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 a 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, 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, sería expulsado del país por el presidente Lázaro Cárdenas, lo que le dio el control del partido al presidente; 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 estaría libre de controles partidistas internos; 3) se incorporaron de lleno a la vida del partido a los sectores campesino (Confederación Nacional Campesina -CNC-), de trabajadores (Central de Trabajadores de México -CTM-), y a 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 e injerencia directa en las decisiones de índole político-partidista (Jiménez, 2006)¹¹⁵.

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,

¹¹⁵ 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).

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, daría 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.

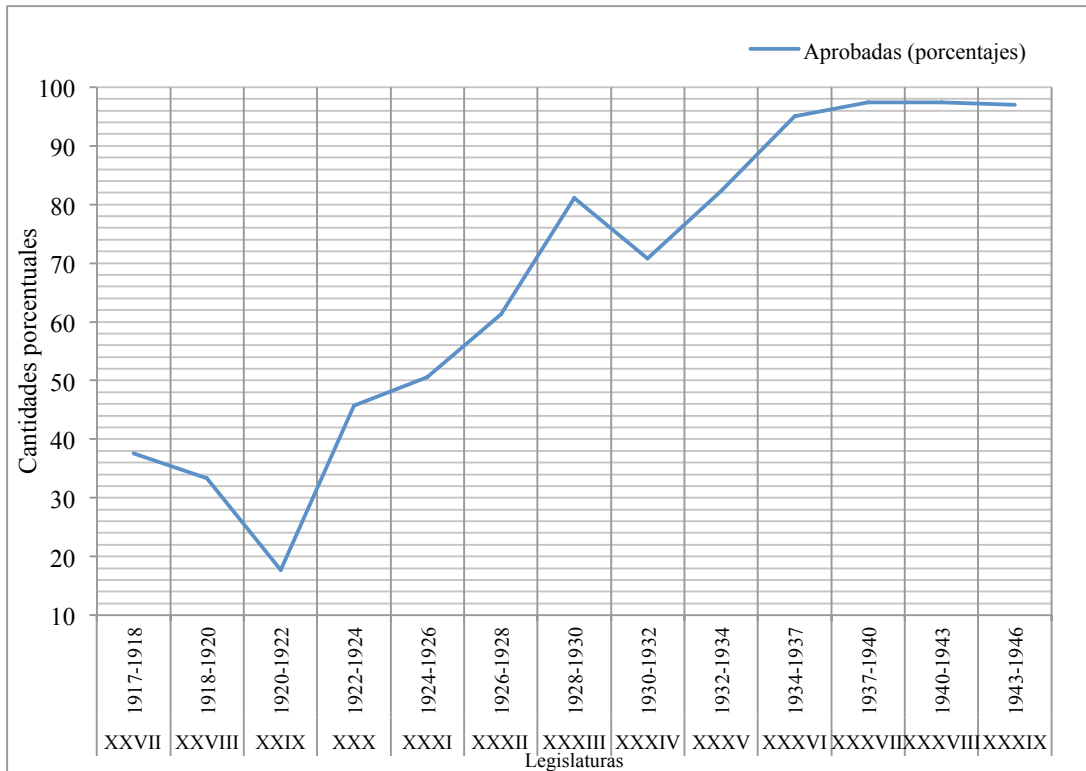
La tabla 4.1 Cronología de factores políticos y condiciones necesarias para el funcionamiento del presidencialismo mexicano según Weldon (2002b)

Periodo de tiempo analizado	Factores políticos	Condiciones necesarias para el funcionamiento del presidencialismo mexicano según Weldon (2002b)
1917 al 1930. La <i>diarquía</i> .	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 <i>diarquía</i>	Fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR-, posteriormente cambia su nombre a Partido de la Revolución -PRM-, y actualmente se denomina Partido Revolucionario Institucional -PRI). Congreso dominado por facciones y autónomo del Poder Ejecutivo.	Fundación del partido.
1928-29 al 1934-35. El <i>máximato</i> .	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 <i>callistas</i> y detractores.	Consolidación del liderazgo partidista.
1933. El <i>máximato</i>	Aprobadas reformas para prohibir la reelección de legisladores, alcaldes, gobernadores y presidente la república. Disolución de organizaciones políticas locales para centralizar el control local en el partido nacional. Control político centralizado en el partido.	Disciplina al 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, los presidentes durante la etapa de la *diarquía* (de los años 1920-25 a 1928-1930), 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 vió 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 1928-29 al 1934-35) donde el polo decisorio comenzaría su concentración 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: elaboración propia en base a datos de Weldon (2003)

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

Una vez saldada la unidad de la élite priísta, 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 postrevolucionario 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 élites priísta, fueron radicalizando sus posturas influenciadas por un contexto internacional

donde otros países transitaban hacia un cambio de régimen y potenciadas por su mejor organización. En su conjunto, estos factores socavarían la legitimidad del régimen¹¹⁶, que a su vez reaccionó buscando 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 transición¹¹⁷ y cambio de régimen hasta el año 2000, cuando ocurrió la alternancia con la llegada a la presidencia de un candidato proveniente de un partido de la oposición (Becerra, Salazar, y Woldenberg, 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 ferrocarrileros¹¹⁸. En ese mismo año, a su vez, los legisladores del Partido Acción Nacional (PAN)¹¹⁹, en protesta por el proceso electoral,

¹¹⁶ 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 al país fomentando el crecimiento económico.

¹¹⁷ Se entiende por transición, siguiendo a O'Donnell y Schmitter (1994: 20 y 21), como “el intervalo que se extiende de un régimen político a otro”, así como “lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político están en flujo permanente sino que, 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 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 ubican este 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 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).

¹¹⁸ Inicialmente, la huelga ferrocarrilera del año 1959 tuvo como principal demanda un aumento salarial. Posteriormente, los liderazgos sindicales son acusados de traicionar las demandas de los obreros y son reemplazados por nuevos liderazgos que retoman demandas más sustanciales del movimiento ferrocarrilero y organizan paros nacionales. Los nuevos liderazgos no son reconocidos por el Estado y es reprimido su movimiento, disueltas violentamente las huelgas, son encarcelados sus líderes y despedidos muchos trabajadores del sector ferrocarrilero que secundaron las huelgas.

¹¹⁹ 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

abandonarían sus reducidos espacios en la Cámara de Diputados. Como respuesta, el régimen realizó en el año 1963 una reforma electoral modificando 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 de 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 principalmente 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 que además su aplicación variaba arbitrariamente conforme la necesidad lo requiriera¹²⁰. Sin embargo, a partir de la reforma del año 1963 que crea los “diputados de partido”, la estrategia comenzaría a centrarse en

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 las políticas gubernamentales, el PAN recibiría parte importante de los votos de sectores inconformes de la sociedad, lo que poco a poco le redituaria 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 (Loeza, 1999).

¹²⁰ 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, 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-, ésta sería una estrategia organizativa óptima, puesto que permitiría consolidarse a nivel regional y, en dado caso, posteriormente buscar una proyección nacional. Sin embargo, la LEF exigía el camino inverso, y más complicado. Debido a estos elevados requisitos, para la elección del año 1949 además del PRI, solo compitieron el PAN y el Partido Popular (posteriormente Partido Socialista), y el Partido Fuerza Popular.

modificaciones a variables relativas al sistema electoral para afectar al sistema de partidos e influir en sus resultados electorales (Molinar, 1991).

Respecto 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 PRI¹²¹. 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, le 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.

Sin embargo, para 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 -en el periodo presidencial de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)- ocurrida en octubre del año 1968 en la capital del país terminaría trágicamente en lo que posteriormente se conoció como la matanza de Tlatelolco, donde más de cien estudiantes que asistieron a un mitin fueron asesinados por militares vestidos de civil y uniformados, cuyo doloroso desenlace permanece hasta el día de hoy en la memoria colectiva del país

¹²¹ 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 solo 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 Mexicano (PARM), es un partido fundado en el año 1954 por antiguos dirigentes priístas, que, por otra parte, nunca ha postulado un candidato a la presidencia distinto al PRI. Este partido es citado comúnmente como ejemplo para ilustrar los casos de partidos satélites al PRI, ya que su órbita se encontraba dentro del campo de influencia directa del PRI, y carecían de cualquier tipo de representación real.

(Krauze, 1997)¹²². 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 del 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 priísta, que, en ocasiones, reaccionó mostrando su rostro represor (Becerra et al., 2007; Mirón, 2011)¹²³.

A pesar de este entorno adverso, paradójicamente 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, 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

¹²² 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 presencié 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.

¹²³ 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 Fútbol celebrado en México, durante el discurso inaugural del presidente Gustavo Díaz Ordaz, una fuerte y unánime rechifla e insultos resonaron en el estadio de fútbol 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, conocida popularmente como la “Guerra Sucia”. Principalmente, contra las organizaciones guerrilleras Liga Comunista 23 de Septiembre, más urbana, y las campesinas encabezadas por Lucio Cabañas y Genaro Vázquez, asentadas en la sierra del estado de Guerrero, que ambas serían sometidas y casi anuladas. Mientras que los enfrentamientos con los empresarios alcanzaría 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).

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 país¹²⁴. Los elementos principales introducidos por esta reforma son resumidos en la tabla 4.2¹²⁵

Cuadro 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 a listas regionales elaboradas por los partidos, distribuyéndose los espacios plurinominales según el porcentaje de la votación obtenida
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.
La autoridad electoral	Se le otorgaban más atribuciones a la Comisión Federal Electoral, como decidir sobre los registros y prerrogativas de partidos, 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 (solo voz)
Nulidades, recursos y sanciones:	Se establecieron causales de nulidad vinculados a nivel casilla (mesa electoral) y distrital

Fuente: elaboración propia en base a Becerra et al., 2007 y Woldenberg, 2002

¹²⁴ 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, vale la pena hacer notar que la organización para el diseño de estas reformas estuvo dirigida por el Secretario Gobernación, en donde participaron no solo 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. Por lo que 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.

¹²⁵ Esta reforma abrió un debate entre los grupos oposición. La discusión giró en torno quienes dejaron de ver al 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 a 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 Heróles, 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.

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”. Es decir, el partido que resultara ganador en el mayor número de distritos por la vía de la mayoría relativa obtendría la mayoría absoluta. Por otra parte, 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: elaboración propia en base a datos de Molinar, (1991) y Woldenberg, (2002)

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. Y un poderoso incentivo para que los partidos de oposición contendieran en las elecciones sería la expansión en diez puntos porcentuales de los espacios legislativos a disposición del bloque de la oposición. Ello llevaría a un repoblamiento 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. Aun así, vale la pena hacer notar 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 priístas y la subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo -debido al amplio dominio del PRI sobre los distritos de mayoría relativa-. Pero, 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 1980 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 debido al *boom* petrolero de la década de 1970 y al posterior endeudamiento extremo tras el imprevisto desplome de los precios del petróleo¹²⁶, y a una sucesión de eventos relacionados con esta crisis propiciaron que se tensara el ambiente social. El primero de ellos es la nacionalización de la Banca en el año 1982, anunciada intempestivamente al Congreso por el presidente López Portillo en su último informe de gobierno¹²⁷. 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 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 a las filas del PAN, inaugurando una importante corriente interna denominada *neopanismo*¹²⁸ que le darían una vitalidad combativa al partido así como un renovado

¹²⁶ 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 que abandonaran los planes económicos de su gobierno, para prolongar el intervencionismo estatal en la economía, que era financiada con la contratación de deuda. Sin embargo, para junio del año 1981 los precios del petrolero se desplomaron provocando una situación crisis económica. El gobierno reaccionó devaluando la moneda, aun así en unos cuantos meses la deuda externa ya se había duplicado (Mirón, 2011).

¹²⁷ Esta decisión fue tomada como respuesta al desplome de los precios del petróleo, para controlar la fuga de capitales, especulación y detener el vaciamiento de las reservas del Banco de México (Basáñez, 1991; Mirón, 2011).

¹²⁸ 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 el excesivo centralismo nacional. El surgimiento de esta corriente podría indicar una escisión

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 1980, 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, endurecieron las políticas laborales y a través de un proceso privatización de empresas estatales se adelgazaría sustancialmente al 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)¹²⁹. Estos cambios en las políticas también evidenciarían un viraje ideológico por parte de los gobiernos del PRI hacia el polo neoliberal del espectro en su dimensión económica que debilitaría los vínculos del gobierno con los sindicatos, antiguas bases de apoyo corporativo del partido¹³⁰. Además de estos elementos, un factor imprevisto fue el fuerte temblor ocurrido en el año 1985 que cimbró a la Ciudad de México, el cual se conjugaría 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

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).

¹²⁹ El gobierno del presidente de Miguel de la Madrid inició en medio de agudos problemas económicos, insuperables a lo largo de su periodo, que se dejaría sentir sobre la ciudadanía. Por ejemplo, de los años 1983 a 1988 el producto interno bruto creció en promedio 0,2 por ciento; la inversión social pública incluida salud y educación cayó por debajo del 40 por ciento; el valor real de los salario cayó en 40 por ciento y la creación de empleos se detuvo bruscamente, mientras que 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).

¹³⁰ Tanto la Confederación de Trabajadores de México, 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.

dejados por esta catástrofe, que rechazarían incorporarse a las estructuras priístas. 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, donde 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. También, el Poder Ejecutivo era la última instancia donde se dirimían los intereses particulares y colectivos más sensibles del país. Esta configuración, por 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, Kaufman 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 anti-régimen

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, también, la Junta Militar que gobernaba vio precipitada su expulsión después de perder en el año 1982 una guerra con Gran Bretaña, y para el año 1983 el país ya contaba con un gobierno dirigido por civiles electos. Mientras que 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 solo 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 los candidatos compitan 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 nortero 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, las huelgas de hambre, las 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 norteros 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 (Loeza, 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) el cual 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, 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 posteriormente a 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 priísta. 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 priísta, Carlos Salinas de Gortari, que presagiaban continuidad en estas políticas económicas. Esta escisión del PRI se cristalizó en la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas quien en sus discursos denunciaba las prácticas priístas de distorsión del voto y

exigía el respeto a la limpieza electoral. En torno a su figura confluían diversos partidos políticos, principalmente de izquierda, erigiendo el Frente Democrático Nacional (FDN)¹³¹. Este bloque de diversos partidos de oposición pasaría de ser desorganizado y fragmentado a constituirse en una oposición más cohesionada que le 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. Mientras que 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, por consecuencia, cualquier posible triunfo electoral del PRI, inclusive 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, solo el 51,1 por ciento de la votación y la representación de 260 diputados 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. Lo que sería un claro indicio de que las reformas ya no serían del todo controladas por el Ejecutivo, sino que a partir de ahora

¹³¹ La escisión proveniente de las filas priístas 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 Cuauhtémoc Cárdenas. Mientras que 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 al PRI para integrarse al Frente Democrático Nacional. El PAN se rehusó a formar parte de este Frente.

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)¹³².

Además, las elecciones del año 1988 marcaría 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 su parte las bases de apoyos de sindicatos que previamente habían sido bases priístas, 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, el PRD se erigiría como alternativa partidista y programática a las políticas neoliberales impulsadas por los gobiernos priístas, centrada en el refortalecer 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 solo sería reflejo de las divisiones internas programáticas en ese partido, sino también sería una expresión de que el deterioro de la figura presidencial habría impedido que el presidente controlara la sucesión en el Poder Ejecutivo. Ello implicaba que se estaba rompiendo una de las condiciones clave para el funcionamiento del

¹³² 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. Y Cuauhtémoc Cárdenas del FDN, principal inconforme con los resultados de las elecciones del año 1988, se autoproclamó como vencedor de estas elecciones descalificando como ilegítimo el triunfo del presidente Carlos Salinas de Gortari.

presidencialismo mexicano 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 priísta que produciría futuras y mayores fracturas ya que la emergencia de partidos factibles y competitivos en los cuales hacer carrera política romperían el monopolio del PRI como canal exclusivo para ocupar puestos de gobierno, y ello le 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 del año 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 ha sido mencionado, el presidente Carlos Salinas Gortari (1988-1994) necesitaba el apoyo de alguna de las fuerzas de oposición, puesto que la aprobación 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 el año 1997. Aun así, la distribución iniciada en el año 1988 mostrarían 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 estaría 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 (1988-1991)*	LV (1991-1994)*	LVI (1994-1997)**	LVII 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	95,2 ¹³³	100	100	100

*presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

**presidente Ernesto Zedillo (1994-2000).

Fuente: elaboración propia en base a datos de Becerra, Salazar, y Woldenberg (2007) y Sistema de Información Legislativa (SIL)

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 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 esta por encima del 20 por ciento de los espacios legislativos. Sin embargo, para las elecciones intermedias de renovación del Congreso del año 1991 la nueva organización partidista, el PRD, ya inicia a acaparar los espacios legislativos provenientes, principalmente, de las organizaciones con menor representación. Para la LVI Legislatura (1994-1997) el PAN y el PRD ya concentran en conjunto 38 por ciento de los espacios legislativos. Y en la LVII Legislatura (1997-2000), ambos partidos de oposición ocupan 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.

¹³³ En esta legislatura hubieron 24 diputados postulados por diversas coaliciones (Becerra, Salazar, y Woldenberg, 2007).

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 la actividad legislativa. 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 le fueron aprobados 37 y la oposición presentó 282 proyectos y tan solo 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(1988-1991)*		LV (1991-1994)*		LVI (1994-1997)**	
	Presentadas	Aprobadas	Presentadas	Aprobadas	Presentadas	Aprobadas
Ejecutivo	85	82	84	82	56	55
Legislativo	209	49	117	20	151	21
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: datos de (Casar, 2002)

La tabla 4.5 pone de relieve que en el LIV Legislatura (1988-1991) la oposición logró la aprobación de la mayor cantidad de proyectos de ley para los periodos mostrados en esta tabla. La LIV Legislatura (1988-1991) coincide con el porcentaje más elevado de espacios ocupados por los partidos de oposición para estos periodos. Aún así, en este periodo 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 estatus 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 más¹³⁴. 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 país¹³⁵.

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 Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, un estado situado al sur del país, justo el día que entró en vigor el TLCAN¹³⁶ 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

¹³⁴ 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). Otro tema en el cual habría convergencia entre el PAN y el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari sería sobre la tenencia de las tierras ejidales en el campo mexicano y la modificación del estatuto legal de la Iglesia en México (Loeza, 1999; Reynoso, 1993).

¹³⁵ El primer estado gobernado por la oposición fue por el PAN en Baja California (1989) y además este partido gobernaría Chihuahua (1992), Guanajuato (1991), Jalisco (1995), Nuevo León (1997), Querétaro (1997) y Aguascalientes (1998). Mientras que el PRD no gobernaría ningún estado del país a lo largo del mandato de Carlos Salinas de Gortari debido a que el fuerte enfrentamiento entre ambos, llevaría 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 gobernaría la capital del país (1997), Zacatecas (1998), Tlaxcala (1999), Baja California Sur (1999), Chiapas (2000). Mientras que la coalición conformada por el PAN, PRD y PT gobernaría Nayarit (1999).

¹³⁶ El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) es un 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 el año de 1992 y entró en vigor en el año 1994.

electoral presidencial del año 1994 que dañaría severamente la credibilidad del Poder Ejecutivo (Prud'homme, 1996)¹³⁷.

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 su toma 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 como transitoria, terminaría siendo abrupta y de consecuencias muy adversas (Banda y Chacón, 2005; World Bank, 2001)¹³⁸. 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

¹³⁷ 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. Adicionalmente, este acuerdo produjo una nueva reforma electoral en el año 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).

¹³⁸ Esta devaluación del peso en sus inicios, diciembre del año 1994, fue calculada del 15,3 por ciento. Poco tiempo después, el Secretario de Hacienda anunciaría que la tasa de cambio de 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. Ello sería 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, del 7 por ciento en el año 1995 y que en ese año la inflación llegaría al 52 por ciento (Banda y Chacón, 2005; World Bank, 2001).

elección del PRI¹³⁹. Con esta decisión el partido se desligaría de la Presidencia de la República; con ello, otra de las condiciones necesarias identificadas por Weldon (2002b) para el funcionamiento del presidencialismo mexicano no se cumpliría.

En el año 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 a los partidos más votados y uno a la primera minoría. Mientras que 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; 5) independencia del Instituto Federal Electoral tanto del Poder Ejecutivo, como del Legislativo, y la 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 calificada por la Cámara de Diputados.

Luego de 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 y el PRD con el 25 por ciento de los espacios legislativos lo que revalidaba el carácter trispartidista del sistema de partidos, como ya fue mencionado. Aunque la influencia legislativa de la oposición en la etapa de los gobiernos de minoría se analiza detenidamente en los siguientes capítulos, vale la pena adelantar que estas dos características institucionales transformaron la dinámica de la relación entre Poderes. Por un lado,

¹³⁹ Eso trajo que el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) no participara de manera directa en la selección del candidato del PRI para a las elecciones presidencia del año 2000. Para ello, se desarrollaría un proceso de elecciones abiertas o primarias para elegir al candidato del PRI.

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 otra parte, 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 año 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 con el arribo a la presidencia de Vicente Fox, por la coalición del PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). De este modo se produciría la primera alternancia llegando al Ejecutivo un presidente proveniente de la oposición. Esa fecha además mostraría el vencimiento del partido hegemónico y la culminación de un proceso: la conformación de un sistema de partidos competitivo vía el fortalecimiento de los partidos de oposición. Pero también la alternancia del año 2000 reafirmaría la entrada de lleno a un nuevo ciclo en la relación entre Poderes que, ciertamente, ya había dado inicio con el primero gobierno en minoría en el año 1997, y que las subsecuentes elecciones lo 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. Aspectos a los que, precisamente, se aboca el siguiente capítulo.

Recapitulación

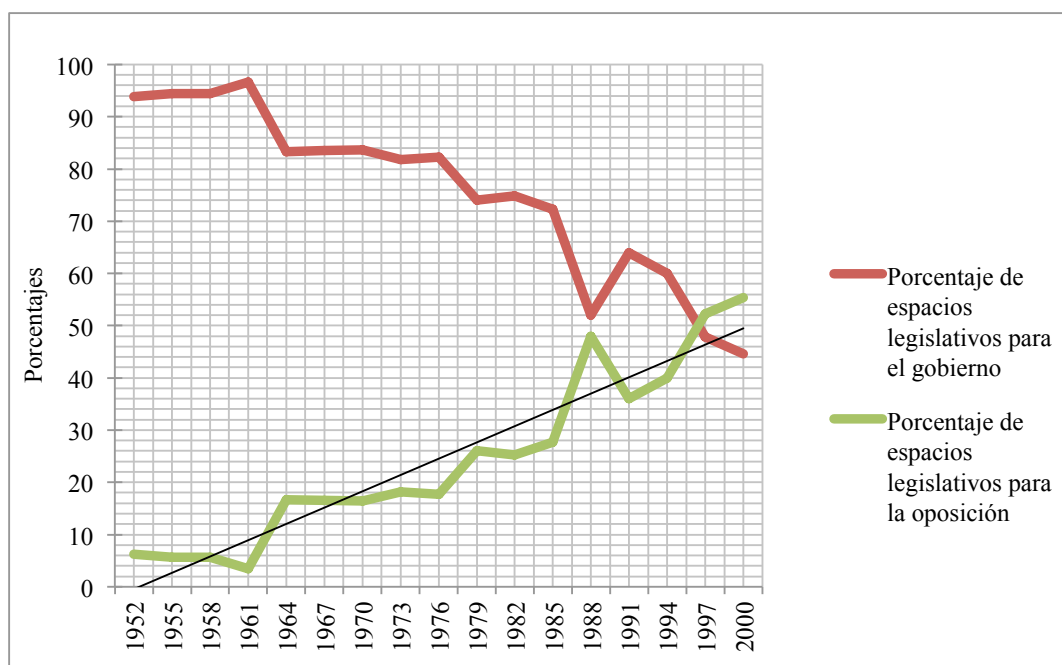
En este capítulo se han expuesto las condiciones que lograrían el funcionamiento del presidencialismo mexicano bajo el periodo del régimen de partido hegemónico –el PRI– centrado en la preponderancia del Poder Ejecutivo (Ver sección 4.2.1) (Weldon, 2002a). También se expuso la progresiva relevancia que fueron adquiriendo las agrupaciones de oposición hasta que 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– ocupará la presidencia. Ello implicaría el

cumplimiento de un reemplazo gradual del régimen de partido hegemónico, por la configuración de un sistema competitivo con tres partidos políticos como protagonistas.

El gráfico 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. Del gráfico 4.4 resalta la diferencia pronunciada entre ambos bloques y su disminución progresiva hasta que ambas pendientes se cruzan en el año 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 el año 1976 el presidente López Portillo obtiene a su favor un porcentaje cercano al 100 por ciento del total de votos emitidos. El año siguiente sería el punto de inflexión.

En el año 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 priísta, descontento social y una mejor organización por parte de los partidos de oposición. Los resultados electorales arrojados en el año 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: elaboración propia en base a datos de Negretto, Nacif, Aparacio, Lehoucq y Benton (2005)

El año 1997 es el punto previo a la culminación de un proceso prolongado donde 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 de 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 y PRD 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 poco a poco reemplazando al 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 que impulsaran sus políticas y defendieran sus intereses. Aún más, 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

5.1 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 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.

Pero 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 podría hacer que estos actores tiendan más rivalizar entre sí, activando un juego de vetos mutuos, y ello dificulte el desahogo de la agenda legislativa (Cheibub, Przeworski, y Saiegh, 2004; Tsebelis, 2006). De hecho, la idea de la “parálisis legislativa” debido al “peso de los intereses partidistas” se iría expandiendo a círculos más amplios de la sociedad conforme se acumulaban las experiencias de gobierno de minoría en el país (Casar, 2008; Moreno, 1998). Aún así, este nuevo ciclo trajo una redistribución del poder entre los nuevos actores relevantes que se reflejaría en su mayor peso en la actividad legislativa y en el aumento de su capacidad para defender exitosamente sus intereses en el Congreso. Y en este contexto de tres fuerzas con un peso similar es que el Ejecutivo mantendría una negociación continua con las fuerzas de oposición, las cuales adquirirían una influencia inédita en los proyectos de ley del Ejecutivo, ya que su apoyo sería condición necesaria para que el presidente logre 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, este capítulo está organizado en dos partes. En la primera parte se describen las características de esta nueva dinámica legislativa haciendo hincapié en el peso adquirido por parte de 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 les 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 base a la clasificación presentada en el capítulo 3. 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, que enfatizan en la relevancia de las agrupaciones de oposición y cómo su dinámica 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 aumentaría notablemente la centralidad del Congreso en la toma de decisiones. Ello sería el 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 generaría las condiciones para que los partidos de oposición ejercieran una mayor influencia para impulsar sus preferencias e intereses en el ámbito legislativo, lo que se vería reflejado en su mayor participación en la actividad legislativa. Por otra parte, así como también este contexto disminuiría el margen de discrecionalidad y debilitaría el peso que en la toma de decisiones previamente recaía en la presidencia. Y haría que el Ejecutivo se viera en la necesidad negociar con las distintas fuerzas de oposición la tramitación de políticas públicas centrales de su programa de gobierno, lo que dificultaría su aprobación.

Un primer punto a subrayar son las características del cambio en la distribución de fuerzas legislativas. La tabla 5.2 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 LVII (1997-2000), LVIII (2000-2003), LIX(2003-2006), LX (2006-2009) y la LXI (2009-2012) Legislaturas. Durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) el PRI ocupó la presidencia, que incluye la en la LVII Legislatura (1997-2000). Mientras que en las subsiguientes legislaturas analizadas, el PRI, PRD, PVEM, el Partido Nueva Alianza, el PT, Convergencia más tarde Movimiento Ciudadano y el Partido Socialdemócrata, 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 mandatarios pertenecientes al PAN.

Tabla 5.2: 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	46,09	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	19,00	12,50	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 / Mov. 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	64,06	58,64	60,16	71,6	60,16

*Partido político en el gobierno

Fuente: Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Legislativa (SIL)

La tabla 5.2 muestra la distribución de los espacios legislativos del partido en el gobierno, como de los espacios ocupados por los partidos de oposición. Esta disminución inicia en la LVII Legislatura (1997-2000) cuando el PRI, partido en gobierno, ocupa el 47,8 por ciento de los espacios legislativos, mientras que los partidos de oposición en su conjunto alcanzan el 52,2 por ciento. Asimismo, esta tabla también muestra la LIX Legislatura (2003-2006) y LXI (2009-2012), como dos periodos donde las fuerzas partidistas de oposición alcanzan su

mayor repunte con porcentajes cercanos al 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. También, estas legislaturas coinciden con la renovación exclusiva de la Cámara de Diputados, la cual se renueva cada tres años, así como coinciden con la etapa intermedia del periodo de mandato del presidente en turno. La tabla 5.2 muestra, entonces, una característica clara de este nuevo etapa: la representación partidista del presidente no rebasa el 41 por ciento y desciende hasta el 28 por ciento en la Cámara de Diputados, y para el Senado sube hasta el 39 por ciento y desciende hasta el 36 por ciento, para ambos casos descontando el último periodo del PRI. Y la representación de las agrupaciones de oposición oscilaría entre el 71 y 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 la actividad legislativa.

La tabla 5.2 también muestra otra característica importante: el sistema de partidos está concentrado, principalmente, en tres fuerzas partidistas. El PAN, PRI y PRD, en su conjunto, obtienen entre el 85 y 99 por ciento del total de los espacios legislativos tanto en la Cámara de Diputados, como para el Senado. Asimismo, 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 de espacios legislativos haría imprescindible la colaboración de alguno de los dos partidos de mayor tamaño para que el presidente logre la aprobación de sus iniciativas.

Además, la tabla 5.2 pone de relieve un elemento adicional: la concentración de escaños se encuentra distribuida de manera más o menos equilibrada en estas tres fuerzas partidistas¹⁴⁰. De tal manera que esta distribución ha configurado un sistema de partidos en

¹⁴⁰ Los partidos políticos denominados Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia, que más tarde cambiara de nombre a Movimiento Ciudadano, se encuentran ubicados desde centro-izquierda (PRD) y la izquierda (PT y Convergencia- Movimiento Ciudadano), del espectro

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 implicaría que el gobierno buscara en cualquiera de estos partidos de oposición a por lo menos un socio en el Congreso para facilitar la aprobación de su agenda legislativa.

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 veto. Este autor argumenta que cada actor adicional con poderes de veto agregado en los procesos de toma de decisiones, disminuirían las probabilidades de modificar el estatus quo, es decir aumentarían las dificultades para que los actores involucrados alcancen acuerdos que reemplacen al estatus quo¹⁴¹. 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, si no 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 generaría que cuenten con probabilidad más o menos similares de incrementar su fuerza

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 por ejemplo de las elecciones presidenciales de los años 2006 y 2012 que estas fuerzas partidistas postularon como candidato a la presidencia a Andrés Manuel López Obrador. Esta coincidencias, también, los ha llevado a adoptar una estrategia legislativa conjunta, lo que en el año 2006 se cristalizó como el Frente Amplio Progresista (FAP), una Frente legislativa que integraba a estos partidos políticos.

¹⁴¹ Tsebelis (2006) también contempla la posibilidad de que un jugador con poderes de veto adicional sostenga las mismas preferencias que uno que previamente ya esté participando en el proceso de negociación. Para tales casos, siguiendo Tsebelis (2006), no aumentan la probabilidades de que permanezca el status quo, sino que permanece igual. Este argumento es particularmente relevante para analizar cómo las diferentes distancias ideológicas entre los actores dificulta la consecución de acuerdos. Este último tema se analiza en el capítulo siguiente.

legislativa en las siguientes elecciones, que el partido en el gobierno mantenga expectativas reales de reelegirse, y que las fuerzas de oposición aspiren seriamente en convertirse en gobierno. Por lo que, por un lado, esta distribución partidista produciría incentivos para que los principales partidos en la oposición busquen instrumentar estrategias para diferenciarse de las políticas impulsadas desde el gobierno, llevándoles a rivalizar directamente con la agenda del Ejecutivo. Así como también podría generar enfrentamientos entre las fuerzas de oposición y divisiones internas en este bloque. Y todo ello dificulte el desahogo de las agendas de legislativas del Congreso (Strøm y Müller, 1999; Strøm, 1991).

En efecto, esta nuevo ciclo en la relación entre Poderes en México iniciada en el año 1997 trajo consigo una percepción negativa que poco a poco se fue asentando entre diversos segmentos de la sociedad mexicana y líderes de opinión. La queja principal aludía al "inmovilismo", 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) donde 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 de minoría, y se consolidaba esta nueva configuración de relación entre Poderes en México, que transformaría la dinámica de la producción legislativa del Congreso mexicana¹⁴².

5.2.1 *La dinámica legislativa en el Congreso*

La distribución partidista en el Congreso mexicano inaugurada en el año 1997, limitaría 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

¹⁴² Datos de Casar (2008) basados en la encuesta de *Confianza en las Instituciones* (abril del 2005) de Consulta Mitofsky, y la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, ENCUP (2001, 2002, 2003 y 2005), de la Secretaría de Gobernación, México.

oposición. Meyenberg (2003) identifica que en la LV (1991-1994) y LVI Legislatura (1994-1997), periodos en los que el PRI obtendría la mayoría absoluta en ambas Cámaras, existieron “zonas de veto”, que impedían 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 sería aprobada ni una sola iniciativa en el Pleno que haya sido tramitada en las comisiones donde se gestionaba legislación prioritaria gubernamental¹⁴³. Sin embargo, para la LVII Legislatura (1997-2000), donde 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 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”.

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 5.2.1 presenta la información respecto a las iniciativas legislativas presentadas y aprobadas al Poder Ejecutivo, el partido en el gobierno, y los partidos de oposición con mayor representación en la Cámara de Diputados.

Tabla 5.2.1 Iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo-partido en el gobierno, y partidos de oposición con mayor representación en la Cámara de Diputados

Legislaturas	Presentadas	Aprobadas	Total de iniciativas	Porcentaje de aprobadas sobre

¹⁴³ 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.

	Gobierno		Oposición	Gobierno		Oposición	Presentadas	Aprobadas	presentadas
	Poder Eje.	P.P. en Gob.		Poder Eje.	P.P. en Gob.				Totales
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: Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Legislativa (SIL)

La columna denominada gobierno está a su vez subdividida en dos columnas. Una de estas columnas muestra el número de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo (Poder Eje.), y la otra columna muestra el número de iniciativas presentadas por el partido político en el gobierno (P.P. en el Gob.)¹⁴⁴. 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 que son el PRI y PRD, mientras que en la LVII Legislatura (1997-2000) se encontraban en la oposición el PAN y PRD,¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Asumir como homogéneas las preferencias del Ejecutivo y su partido político simplifica la relación entre ambos. Samuels (2002) muestra los diferentes incentivos a que estos dos actores se encuentran expuestos en los sistemas de división de poderes, que inclusive los podría llevar 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 que compartirían 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.

¹⁴⁵ Se omiten los datos sobre las iniciativas pendientes de dictaminar y desechadas.

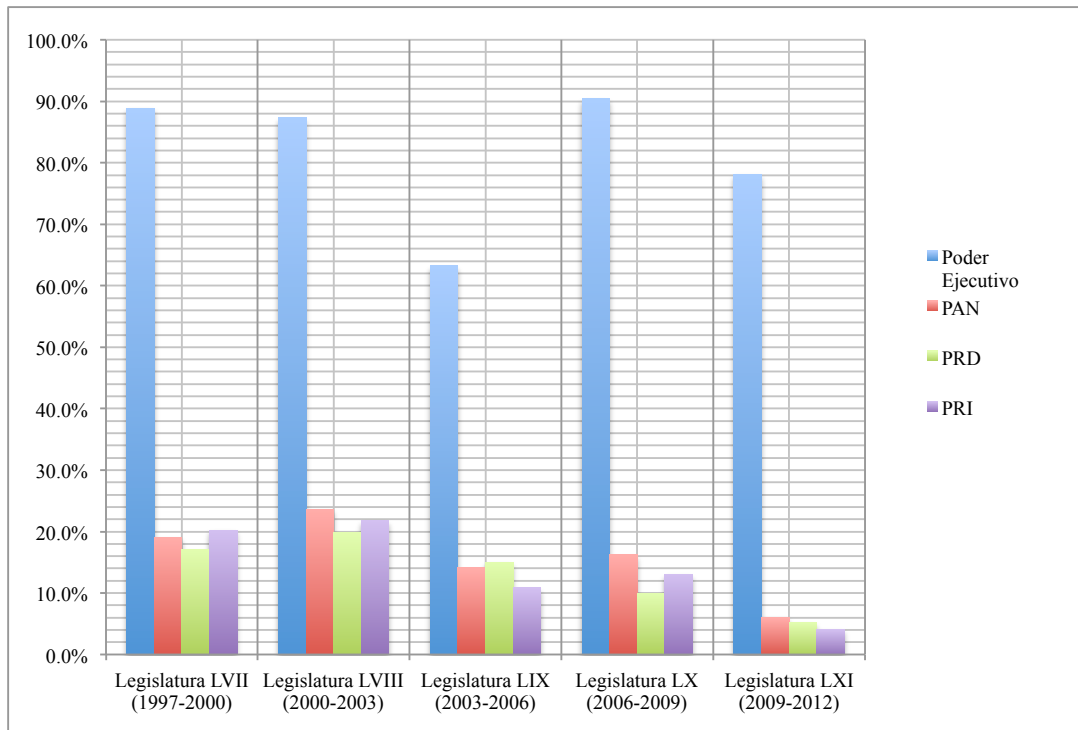
Los datos de la tabla 5.2.1 muestran que los presidentes se enfrentaron en el Congreso a unos partidos de oposición que sostendrían una intensa participación legislativa, presentando una alta cantidad de iniciativas a lo largo de las legislaturas analizadas. En la LIX Legislaturas (2003-2006) y LX (2006-2009), 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 (2000-2003) y LIX (2003-2006) Legislaturas, ya que los porcentajes se disparan al 69.5 y 172, respectivamente. En la LX Legislatura (2006-2009) se produce una tenue disminución de 5 por ciento, en comparación con la Legislatura inmediata anterior, en la presentación de iniciativas por parte de los partidos de oposición con mayor representación en la Cámara. En esta Legislatura también se renueva el Ejecutivo iniciando la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa. Es hasta la LXI Legislatura (2009-2012), segunda mitad del mandato del presidente Felipe Calderón, que 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 que 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 mesurado, se revelaría constante. La LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2009) Legislaturas, reflejan los mayores incrementos en términos porcentuales respecto a la Legislatura inmediata anterior, con aumentos del 167,8 y 97,4, respectivamente. La LX Legislatura (2006-2009) muestra un aumento discreto en la presentación de iniciativas gubernamentales del periodo analizado en términos porcentuales del 7,4, en comparación con el periodo legislativo inmediato anterior. Por contraparte, la cantidad más alta de iniciativas presentadas ocurre en la LXI Legislatura (2009-2012), con un total de 812 iniciativas. 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 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 criterios de evaluación. Aún 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 ocurre el cambio de gobierno asumiendo el Poder Ejecutivo un candidato del PAN.

El gráfico 5.2.2 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 5.2.2 las barras reflejan diferencias sustanciales entre los porcentajes alcanzados de productividad legislativa por actor, las cifras desplegadas en la tabla 5.2.1 indican que el acumulado de iniciativas aprobadas a los partido de oposición es en ocasiones similar o ligeramente superior a las cantidades de las 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 5.2.2 Productividad legislativa: porcentajes de iniciativas aprobadas sobre cantidad de iniciativas presentadas



Fuente: Elaboración propia en base a información del Sistema de Información Legislativa (SIL)

Por otra parte, del gráfico 5.2.2 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. Por lo que 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 llevaría 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 sería, precisamente, el partido en el gobierno. En la LVII Legislatura (1997-2000) el PRI lograría que el 20 por ciento de sus iniciativas sean aprobadas, último periodo analizado en que este partido estuvo en el gobierno. 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 (2003-2006) Legislatura que el PRD logra que le sean aprobadas el 15 por ciento de sus iniciativas, y el PAN, partido en ese entonces en el gobierno, logra que le sean aprobadas el 14 por ciento de sus iniciativas presentadas, lo cual es un porcentaje tan solo ligeramente inferior al alcanzado por el PRD. Si bien las diferencias de productividad legislativa no son sustanciales con respecto los partidos de oposición, ubicarse como partido en el gobierno representaría un factor que explicaría estas diferencias entre estas tasas.

El gráfico 5.2.2 y la tabla 5.2.1 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, también 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. Inclusive, 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.

Por otra parte, 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 e intensión de competir con el Ejecutivo en el manejo de la agenda legislativa. Ello implicaría que los roles del Presidente y su equipo, también, se diversificaran. Esta diversificación tendría al menos los

objetivos de identificar a 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 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 forjar 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. Ya que 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 que, esto luego lleve a 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 efectividad¹⁴⁶. Así, este nuevo contexto aumentaría la capacidad de influir por parte de las agrupaciones de oposición en los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo.

¹⁴⁶ 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 dominarían 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 los temas más relevantes de la Legislatura y piezas de su agenda de gobierno, le 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.

Aún así, lo que pone de relieve este nuevo ciclo de relación entre Poderes en México - marcado por la condición de gobiernos de minoría-, es que los agentes de oposición tiene 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, dependen, en gran medida, de su capacidad de convencimiento y negociación para conseguir el apoyo de estos partidos en el Congreso (Neustadt, 1960). Mientras que a los partidos de oposición les otorga una importancia inédita ubicándolos en una posición estratégica ventajosa para impulsar sus intereses e 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 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 3. Estos criterios dejan fuera del análisis a 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 estudio¹⁴⁷. En la tabla 5.3.1 se presentan la distribución de las diferentes cantidades de las iniciativas ubicadas en algunos de los supuestos de exclusión mencionados en el capítulo 2.

Tabla 5.3.1: 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: elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página web de la Cámara de Diputados, México.

De la información integrada en la tabla 5.3.1, 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 fueron aprobadas 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 de estas iniciativas.

¹⁴⁷ La cantidad de iniciativas que son dejadas 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 a varias 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 tramites legislativos en la Cámara de Diputados.

La columna con la tercera cantidad más alta es la denominada "Otras", que incluye iniciativas con características diversas las cuales fueron aprobadas sin modificaciones a través del proceso de enmienda en la Cámara de Diputados. De las 21 iniciativas, 12 están vinculadas con modificaciones al funcionamiento del Estado, como son 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 restantes están relacionadas con regímenes fiscales especiales a sectores económicos específicos.

Como se menciona en el capítulo 3, el 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). Adicionalmente, 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 parlamentario¹⁴⁸. 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

¹⁴⁸ 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 al crimen organizado. Diversos Secretarios de la Defensa han insistido públicamente así como en comparecencias en el Congreso, sobre la necesidad de que el Congreso dote a las Fuerzas Armadas de un marco jurídico que detalle sus funciones en el combate al crimen organizado.

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 países¹⁴⁹. 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.

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

La tabla 5.3.2 muestra las 106 iniciativas impulsadas por el Ejecutivo mexicano que recibieron algún tipo de enmienda a lo largo de su respectivo 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 propuesta 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 LIX (2003-2006), LX (2006-2009) y LXI (2009-2012) Legislaturas, cuentan con un promedio similar entre sí que va de 9,45 a 12,90 de enmiendas propuestas sobre el total iniciativas analizadas para sus respectivos periodos.

Tabla 5.3.2: Iniciativas analizadas, enmiendas presentadas, y aprobadas

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

¹⁴⁹ Si bien la política internacional ha sido un ámbito donde 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 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).

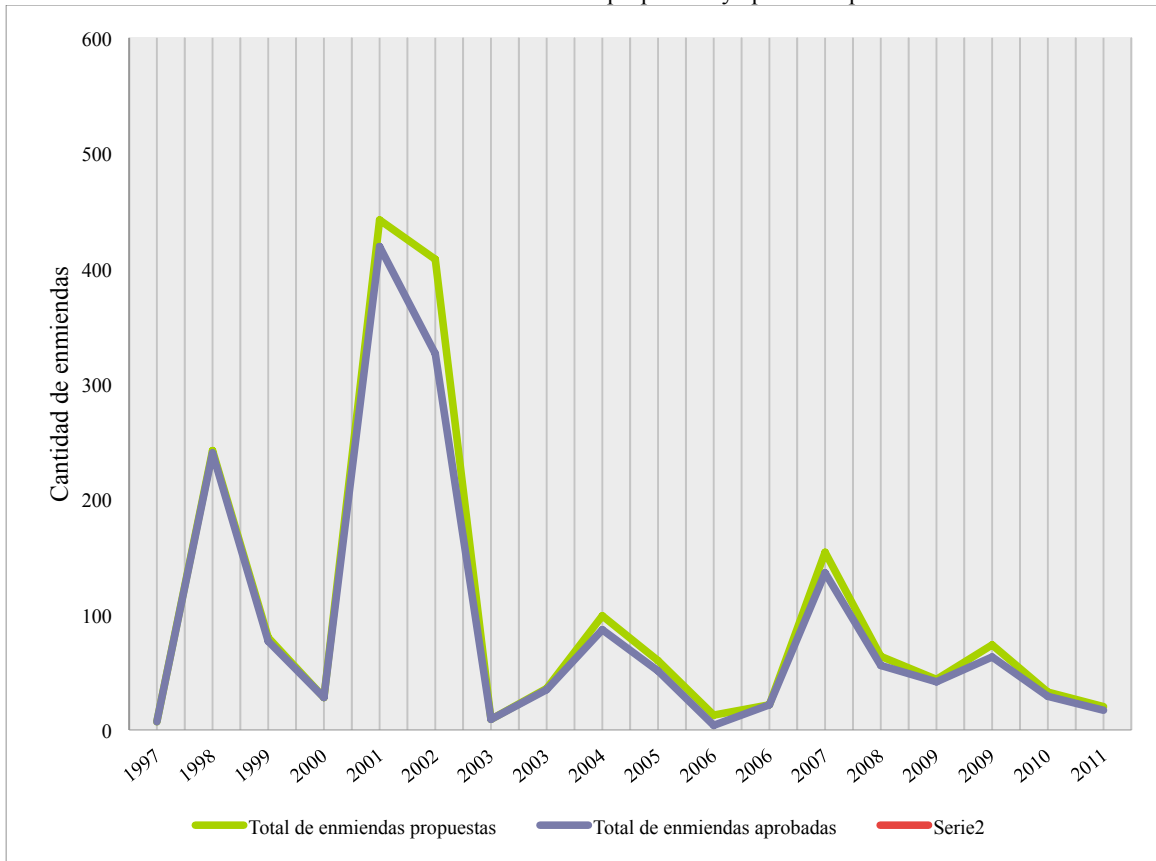
	LIX	22	208	186	9,45	8,45
Felipe Calderón PAN	LX	22	284	255	12,90	11,59
	LXI	12	127	110	10,58	9,16
	Total	106	1,835	1,647	17,31	15,53

Fuente: elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página de web de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, el gráfico 5.3.2 muestra la distribución de enmiendas propuestas y aprobadas por años a lo largo del periodo analizado. Sobresale que de las 7 iniciativas que recibieron la mayor cantidad de enmiendas, es decir de cincuenta a cien, 4 fueron propuestas por el presidente Vicente Fox, y fueron tramitadas en la LVIII Legislatura (2000-2003). De estas 4 iniciativas, 3 fueron tramitadas en el año 2001, primer año del gobierno. También el mismo presidente 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 9 iniciativas fueron recibidas entre finales del año 2006 y todo el 2007, tal y como se muestra en el Gráfico 5.3.2.

Asimismo, vale la pena subrayar que ambas LVIII (2000-2003) y LX (2006-2009) Legislaturas, 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 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 la Gráfica 5.3.2. 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 5.3.2 Distribución de enmiendas propuestas y aprobadas por años

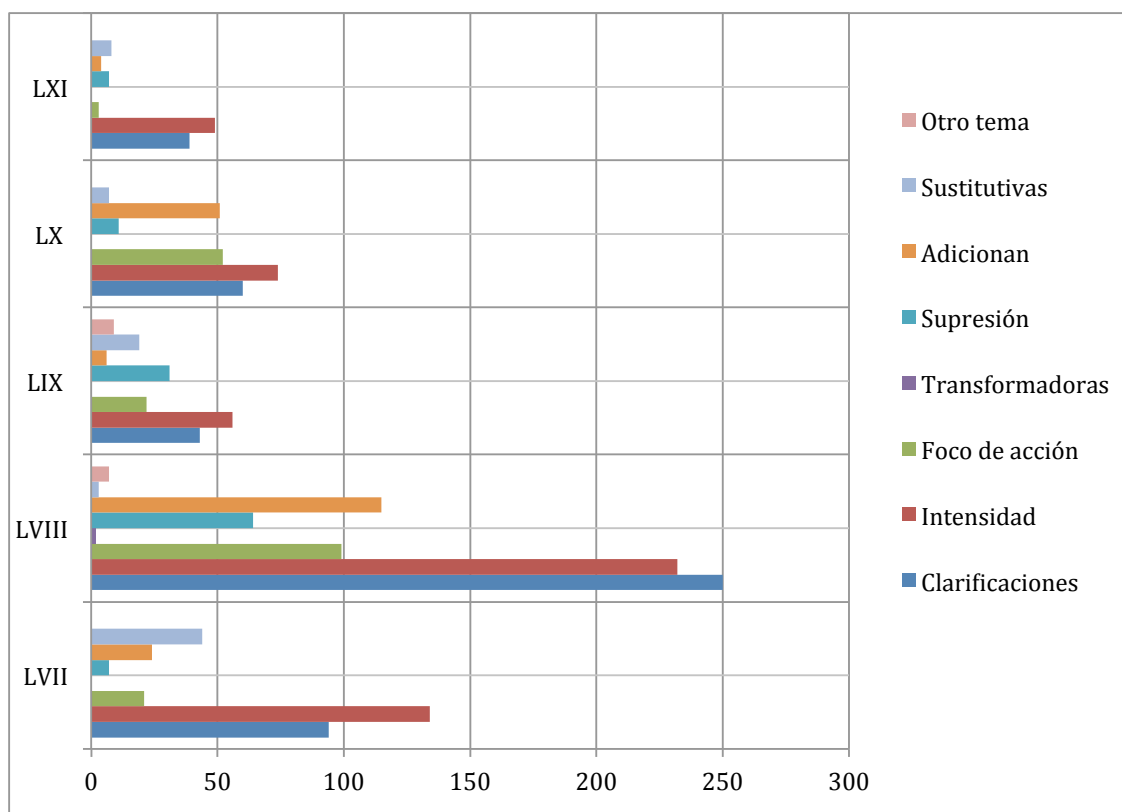


Fuente: elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa de México (SIL), página de web de la Cámara de Diputados.

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 5.3.3, 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 3.

Gráfico 5.3.3 Clasificación de enmiendas efectuadas



Fuente: elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página de web de la Cámara de Diputados.

Del gráfico 5.3.3 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). Es decir, 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 se encuentran clasificadas como Clarificaciones (486), vinculadas a modificaciones formales, definiciones conceptuales, adecuaciones normativas generales, y a cambios relacionados con la técnica jurídica.

Asimismo, el segundo elemento a destacar del gráfico 5.3.3 es que el rubro de enmiendas denominado como Transformadoras, las cuales modifican tanto al tipo de actores o sectores a los que se dirige la propuesta legislativa en cuestión, así como la magnitud de dicha influencia, cuenta con la menor cantidad de enmiendas del total analizadas, son apenas dos.

Este es un dato interesante ya que refleja que, en general, hubo un diseño de iniciativas y una orientación en las negociaciones adecuada, para impulsar las iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo, que logró evitar una transformación radical de las mismas en el Congreso. Por otra parte, este dato también podría reflejar que las preferencias entre el Poder Ejecutivo y los legisladores, no estarían marcadamente alejadas en cuanto a definir los actores involucrados y 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 5.3.3 es que en la LVIII Legislatura (2000-2003), se concentran las mayores cantidades de enmiendas de cada una de las clasificaciones propuestas. La clasificación denominada de 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 la cantidad de 99, de Supresión 64 y de Adición 115 enmiendas, respectivamente.

El hecho de que en la LVIII Legislatura (2000-2003) ocurriera la alternancia en el Poder Ejecutivo sería un factor que generó múltiples divisiones en el PRI y contribuiría a que se efectuara esta alta cantidad de enmiendas de muy variado tipo. Previamente, este partido -creado desde el gobierno-, coordinaba la actividad legislativa siguiendo la pauta marcada por su líder indisputado: el presidente (ver cap. 4). Sin embargo, al reequilibrarse la distribución de espacios partidistas en el Congreso en el año 1997 y el PRI, al pasar por primera vez desde el año 1929 a ocupar la oposición y desaparecer su antiguo líder ubicado en la presidencia del país -ambas circunstancias inéditas en la historia de ese partido-, su dinámica partidista carecería de un eje articulador, al 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 posterior a la transición y competencia político-electoral que se afianza en el país a partir del año 1997 (Rodríguez, 2010).

En efecto, un alto funcionario del PRI y actor relevante de este periodo entrevistado para esta investigación resumiría la primera experiencia de este partido en la oposición en el Congreso 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)”. Por otro parte, un alto funcionario del gobierno e integrante del *kitchen cabinet*¹⁵⁰ 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 priístas y “sus” legisladores), o bien “centralizar la negociación en el liderazgo partidista priísta -que reclamaba la atención para sí”. En todo caso ambas opciones compartían un factor común: debilidad para coordinar los contingentes legislativos priístas, 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 surgiría a raíz del debate interno para definir la relación que establecería el PRI como oposición, respecto al 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- y otro sector planteaba el distanciamiento y contraste directo con el gobierno como estrategia para recuperar la presidencia en las elecciones del año 2006—liderado por Roberto Madrazo, presidente del partido. Finalmente, se impondría esta último sector, pero al costo de una ruptura del partido¹⁵¹. El segundo momento se produciría a raíz de la lucha por el control de la organización para las elecciones presidenciales del año 2006 entre Roberto Madrazo, presidente del partido, enfrentado ahora con un grupo de

¹⁵⁰ Término utilizado en los Estados Unidos e Inglaterra para referirse al círculo cercano de consejeros del presidente.

¹⁵¹ 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 exprístas 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.

gobernadores del PRI -denominado TUCOM¹⁵² (Aguilar y Castañeda, 2007; Mirón, 2007). Ambos conflictos internos del PRI dañarían la coordinación del partido en el Congreso, lo que dificultarían 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 reflejaría en su fragmentado y variopinto accionar a nivel legislativo, sobretodo para la LVIII Legislatura (2000-2003) (Krehbiel, 1999, 2012).

Para ilustra este punto, la tabla 5.3.3 presenta la reclasificación de las enmiendas en función de si las modificaciones implicarían una influencia de carácter proactiva, neutral o de contención, clasificación que se especifica en el capítulo 3. 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 con carácter proactivo (29,01) sería un indicador de que los partidos de oposición carecieron de la capacidad para adoptar en lo interno una postura más o menos uniforme en torno políticas concretas, posteriormente coordinarse en el Congreso, y lograr con ello una influencia más constructiva para el beneficio de sus propios intereses y objetivos a través del proceso de enmiendas.

Sin embargo, para la Legislatura LX (2006-2009) -periodo en que inicia el mandato del presidente Felipe Calderón- la cantidades de enmiendas efectuadas desciende a 255, pero a pesar de este descenso los partidos de oposición logran el porcentajes más alto de enmiendas clasificadas como proactivas: 43,36¹⁵³. Esta cifra sería un indicador de que en el bloque de la oposición se lograrían aliviar presiones internas, consolidar una mayor capacidad de coordinación, y con ello negociar y desplegar un accionar más proactivo para

¹⁵² 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 ocurrido en el año 1997 los gobernadores irían adquiriendo cada vez más relevancia en las decisiones nacionales del partido, así como ganarían influencia en el Congreso a través de los legisladores electos en los estados que gobiernan. 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).

¹⁵³ Además de la tabla 5.1.1 muestra que también para la Legislatura LX (2006-2009) los partidos de oposición logran la segunda cifra más alta en proyectos de ley aprobados en el Congreso

sus intereses. Por otra parte, esta tabla también muestra que en los periodos legislativos que coinciden con los finales de mandato y próximos a la fecha electoral de renovación del Poder Ejecutivo -LIX (2003-2006), LXI (2009-2012) LVII (1997-2000)-, se incrementa sustancialmente las enmiendas efectuadas clasificadas como de contención, y también estas Legislaturas presentan las cantidades de enmiendas efectuadas más bajas. Ello podría ser un indicador de que el efecto del ciclo electoral haría que los legisladores aparten su atención de la producción legislativa (se profundiza sobre este tema en el capítulo 6) (Strøm y Müller, 1999; Strøm, 1991).

Tabla 5.3.3: Reclasificación de enmiendas en proactivas, contención y neutrales en porcentajes

Clasificación	Legislatura LVII (1997-2000)	Legislatura LVIII (2000-2003)	Legislatura LIX (2003-2006)	Legislatura LX (2006-2009)	Legislatura LXI (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

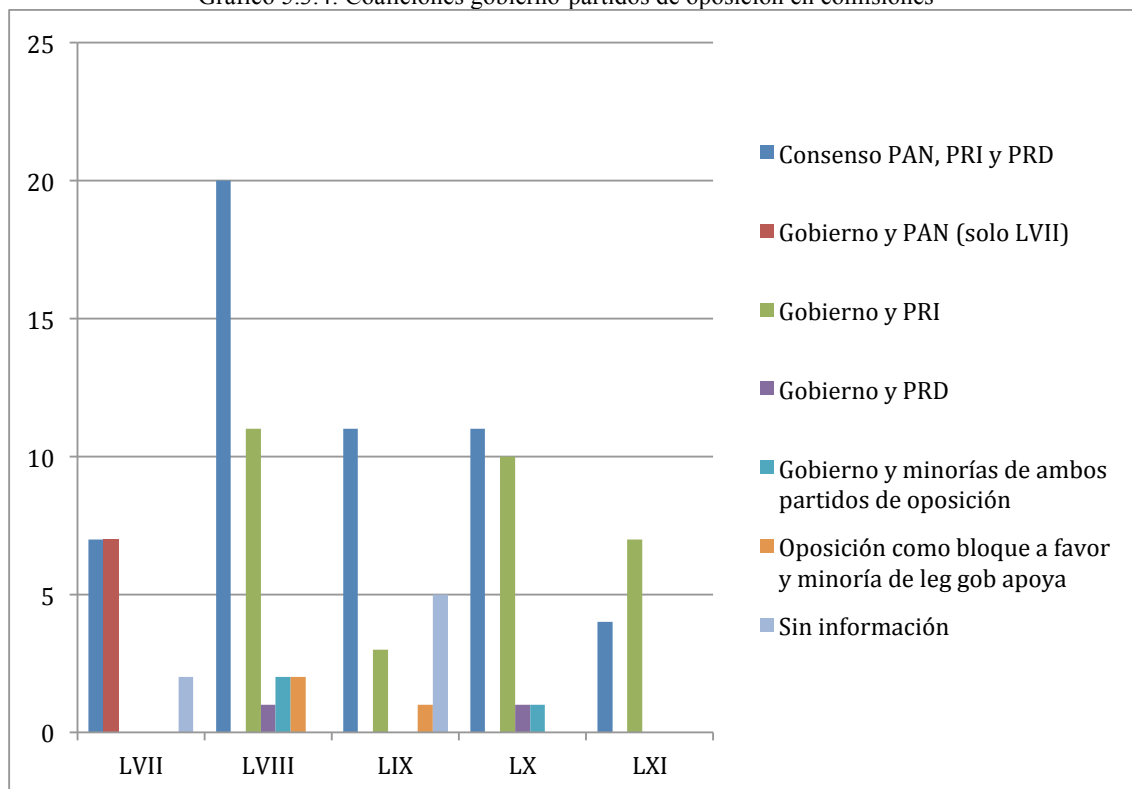
Fuente: elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página de web de la Cámara de Diputados.

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

Las enmiendas efectuadas, asimismo, también varían según el partido o partidos de oposición que las apoyaron, así como también en función del espacio legislativo donde ocurrieron. El gráfico 5.3.4 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 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 reporte¹⁵⁴. Por otra parte, el gráfico 5.3.5. muestra las enmiendas efectuadas a nivel plenario. Para su elaboración, se identificó al proponente o proponentes y su filiaciones partidistas.

Gráfico 5.3.4: Coaliciones gobierno-partidos de oposición en comisiones



Fuente: elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página de web de la Cámara de Diputados.

Uno de los elementos que sobresale del gráfico 5.3.4, es que en casi la totalidad de las Legislaturas analizadas –salvo en la LXI Legislatura (2009-2012)- el consenso entre los legisladores de la mayoría de las tres principales fuerzas partidistas, -PRI, PAN y PRD-, supera a alguna 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

¹⁵⁴ 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 reporte –dictamen- de comisión, ya que ahí vienen detallados los nombres de los legisladores integrantes de las comisiones que participaron en dicho proceso.

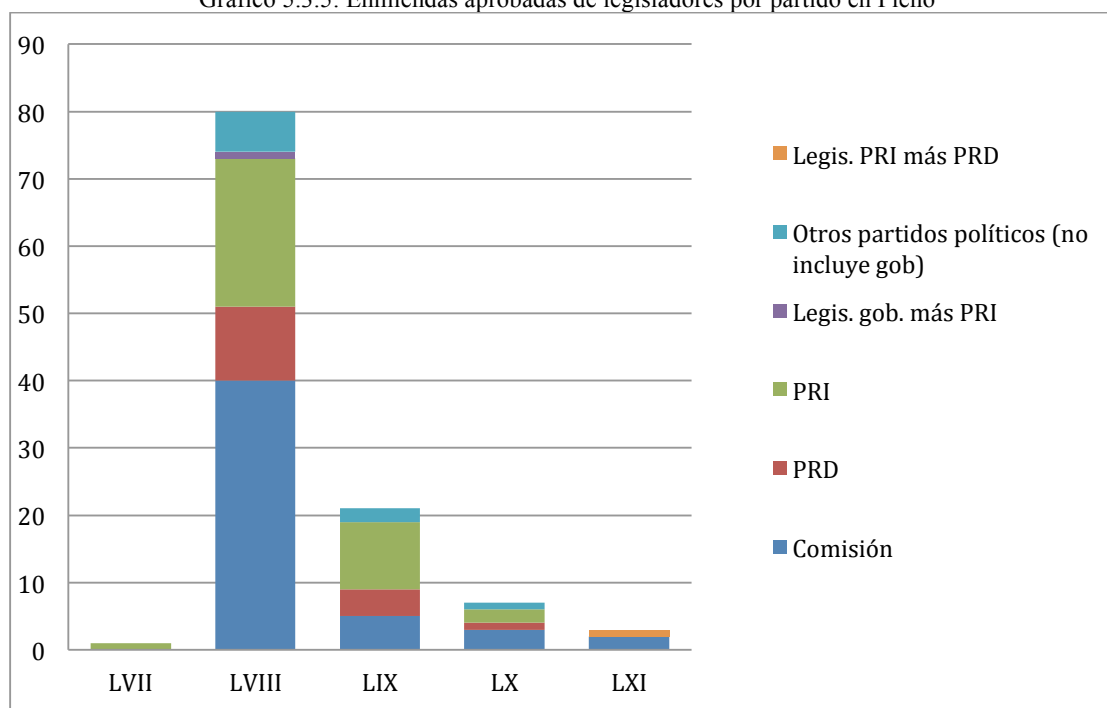
con información no disponible (Sin información), se puede concluir que el 56 por ciento de los dictámenes fueron firmados por las mayorías de los legisladores integrantes de la Comisión, y que a su vez pertenecían a los tres partidos con mayor representación en la Cámara de Diputados.

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 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 reportes (dictámenes) emitidos por las comisiones, se identifican que el 38 por ciento de las reportes de comisiones fueron firmados por la coalición forjada por los partidos PAN y PRI. Además, otro dato que sobresale del gráfico 5.3.4., es que conforme avanza el tiempo la coalición PAN y 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 de supera a las demás posibilidades de coalición.

Por otra parte, el PRD incidiría a nivel comisiones a través, principalmente, de colaborar conformando un amplio consenso integrado por las tres principales fuerzas políticas, reflejado a su vez en las firmas de los reportes emitidos por las comisiones. Esta modalidad de participación por parte del PRD alcanza su punto más alto en la LVIII (2000-2003) Legislatura. También, en esta Legislatura a nivel plenario los legisladores pertenecientes al PRD logran la mayor cantidad de enmiendas efectuadas a nivel Plenarios (ver gráfico 5.2.5). Por otra parte, 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 separan a ambos partidos, ya que el PAN, partido en el gobierno, estaría ubicado en el centro derecha, mientras que el PRD en el centro izquierda del continuum ideológico. Más aún, la participación del PRD respecto las iniciativas enviadas por el Ejecutivo analizadas en este estudio, va claramente reduciéndose hasta el punto de que en la LXI Legislatura

(2009-2012) solo 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) ideológico, aumentando la importancia del partido ubicado en el centro de este continuum, 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 5.3.5: Enmiendas aprobadas de legisladores por partido en Pleno



Fuente: elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página de web de la Cámara de Diputados.

Asimismo, la alianza menos frecuente identificada en las firmas de los reportes (dictámenes) emitidos por las comisiones es la forjada por minorías de legisladores integrantes del PRI y PRD, es decir menos del cincuenta por ciento, más los legisladores del gobierno, para que en su conjunto configuren la mayoría necesaria para lograr la aprobación de estos reportes, y superar la etapa de Comisiones (ver gráfico 5.3.4). Debido a que los reportes no son firmados por mayorías arriba del 50 por ciento de la representación partidista en comisiones, no sería posible deducir que estos reportes son producto de un

amplio consenso entre las fuerzas políticas representadas en estas Comisiones. Otra coalición poco frecuente sería la conformada por mayorías de legisladores de la oposición, y una minoría de legisladores del partido en el gobierno. Ambos dos tipos coalición se formaron cada una en tres ocasiones, la mayor parte bajo 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 reporte 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. 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, así como 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 5.3.5, por otra parte, son consistentes con la literatura que subraya que es a nivel comisiones donde es llevado 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, sostener los acuerdos tanto en su interior como entre los diversos actores políticos, a lo largo de los trámites legislativos. Así como, 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 reportes que no fueron frecuentemente modificados por el Pleno.

Aun así, las cifras respecto 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 la LVIII Legislaturas (2000-2003) y LIX (2003-2006), que representan el 10 y 11 por ciento sobre el total de las enmiendas efectuadas para

sus respectivos periodos legislativos¹⁵⁵. 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 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, la LX Legislaturas (2006-2009) y LXI (2009-2012), la cantidad de enmiendas efectuadas a nivel plenario observa una drástica reducción. Esto podría ser un indicador de que los desajustes entre las comisiones y el Pleno –a la luz de los reportes emitidos por las comisiones respecto los proyecto ley del Ejecutivo- podrían haberse mitigado vía el refortalecimiento de los partidos como ejes coordinadores de estos procesos legislativos, y ello ajustara la relación entre la comisiones y el Pleno (Cox y McCubbins, 2005).

Ahora bien, los partidos de oposición han adquirido una fortaleza importante que se ha visto reflejado en su importante rol en el Congreso. Los ha 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 estos proyectos de ley. 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 afirmarí: “ésa era la queja permanente de los panistas en general pero sobre todo de los grupos parlamentarios (del PAN)... ‘pero para qué firmamos esto’ (refiriéndose a los reportes emitidos por las comisiones), reclamaban los legisladores (panistas)”, 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 apoyadas por la oposición. Tal vez, finalmente con el tiempo estos legisladores descubrirían que abrir de algún modo la agenda legislativa del Ejecutivo a la participación de los agrupaciones de oposición estaba siendo un mecanismo ineludible

¹⁵⁵ Las enmiendas efectuadas al nivel del Pleno para la LVII Legislatura representaron a penas 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.

para lograr su aprobación. También, la frase dice mucho sobre el “precio” –entendido como las enmiendas efectuadas en su trámite legislativo– asumido para lograr la aprobación de estos proyectos de ley, que podríamos suponer a juicio de algunos legisladores panistas podrían haber superado los “beneficios” de su aprobación final. Además, pone de relieve la relevancia adquirida del proceso legislativo para lograr la aprobación 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 efectuadas a lo largo del periodo de los gobiernos de minoría en México. El siguiente capítulo está dedicado, precisamente, a analizar de manera detallada las enmiendas efectuadas relacionándolas con factores político-contextuales y elementos vinculados a las características del sistema de partidos (presentados en el capítulo 3). Para a partir de esta relación validar las hipótesis que explicarían estas fluctuaciones de las enmiendas efectuadas en los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo.

4.1 Recapitulación

Este capítulo ha puesto de relieve que en el periodo de los gobiernos de minoría que va de los años 1997 al 2012, el Congreso mexicano aumentaría sustancialmente su relevancia en la producción legislativa. Esto sería consecuencia del fortalecimiento de los partidos de oposición, de la redistribución más equitativa del poder en el Congreso, y de la condición institucional de gobierno de minoría a lo largo de este periodo. Ello a su vez ha abierto la posibilidad para que los agentes de oposición defiendan e impulsen sus intereses con relativo éxito y ha generado una dinámica de negociación continua en el Congreso, puesta 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 de minoría ha hecho que el presidente también necesite asociarse con otro partido 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.

- Algunas de las consecuencias de esta nueva dinámica son:
- Los actores partidistas en el Congreso han revelado capacidad para forjar acuerdos y desahogar la agenda legislativa.
- Ha aumentado de manera importante el peso de las agrupaciones de oposición en la producción legislativa.
- Ha disminuido la cantidad de iniciativas impulsadas por el Ejecutivo, para que éste se centre en los proyectos más relevantes y con mayores probabilidades de resultar aprobados.
- Hay un incremento sustancial de la influencia de la agrupaciones de oposición para determinar el contenido de los proyectos finalmente aprobados al Ejecutivo, específicamente 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

6.1 Introducción

Las fuerzas de oposición son 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 impresionantes. Aún así los cambios en generados en las enmiendas fueron pronunciados. El propósito de este capítulo es, precisamente, mostrar la relación de los dos conjuntos de variables o modelos que explicarían estos cambios en la influencia legislativa, descritos en el capítulo 2. El primer modelo está compuesto por variables relativas a la dinámica del sistema de partidos mexicano, que son: Número Efectivo de Partidos (NEP), 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. Estas variables son relacionadas con las enmiendas efectuadas en sus perspectivas numérica (cantidad de enmiendas) y de contenido (tipo de enmienda). También se muestran las coaliciones en comisiones entre los principales partidos que apoyaron la aprobación de estos reportes (dictámenes). Este modelo permite identificar las adaptaciones del accionar 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 estos, así como en la fuerza que poseen en la relación gobierno-oposición.

Posteriormente, se muestran el conjunto de variables que integran el modelo político-contextual. Las variables que integran este modelo son el tipo de ley y comisiones, la popularidad del presidente, el ciclo electoral y la etapa de “luna de miel”. Las variables analizadas son acompañadas de elementos que contribuyen a mejorar la interpretación de

estos periodos y sobre las diferentes coaliciones que se conformaron a nivel comisiones para aprobar los reportes (dictámenes). 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, así como el tipo de comisiones proyectaría la intensidad en los cambios que podrían ocurrir. Por otra parte, la popularidad del presidente y las variables ciclo electoral y etapa de “luna miel” muestran los ritmos temporales de las enmiendas efectuadas y cómo este ritmo temporal es pautado por estas variables político-contextuales.

El capítulo concluye con el contraste de hipótesis propuestas en el capítulo 2. Para ello, se realiza una 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 elige la dimensión de contenido de la variable dependiente ya que permite hacer un análisis más detallado del proceso de enmienda y de los factores que interactúan de 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 el accionar de los agentes políticos en el Congreso, tal y como quedó expresando tanto en el primer capítulo, como en el segundo. Las variables a explorarse son las siguientes: el número efectivo de partidos (NEP), que comúnmente se alude para explicar el tipo de relación entre Poderes, ya que conforme aumenta la cantidad de partidos en el Congreso sería probable que disminuya la base partidista de apoyo del presidente, se reduzca su control del Congreso, y aumente, consecuentemente, la influencia legislativa de la oposición; el Índice de Oposición Efectiva (IOE), que es un indicador que combina la cohesión de los partidos de oposición y los espacios que estos ocupan en el Congreso; la proporción de legisladores de oposición en comisiones, es decir sería esperable que una mayor proporción de legisladores pertenecientes a la oposición elevaría las probabilidades de que se ejerza una mayor influencia a través del proceso de enmiendas; y una mayor proximidad ideológica

entre el partido en el gobierno y un determinado agente partidista de oposición en el Congreso, elevaría las probabilidades para que estos forjen coaliciones y que, por lo tanto, este partido de oposición ejerza una mayor influencia legislativa.

Por otra parte, la tabla 6.1 integra 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 vinculadas al sistema de partidos

Variable	Indicador	Fuente:
Partidos integrantes del sistema de partidos	Número Efectivo de Partidos, (Laakso y Taagepera, 1979)	Elaboración propia en base al Sistema de Información Legislativa (SIL).
Nivel de cohesión de partidos de oposición	Índice de Oposición Efectiva	Elaboración propia en base al Sistema de Información Legislativa (SIL).
Proporción de legisladores de oposición en comisiones	Proporción de legisladores de oposición en comisiones	Elaboración propia en base al Sistema de Información Legislativa
Proximidad ideológica	Proximidad ideológica entre dos actores de en base a Sani y Sartori (1980)	Elaboración propia a partir de PELA.

Fuente: Elaboración propia

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

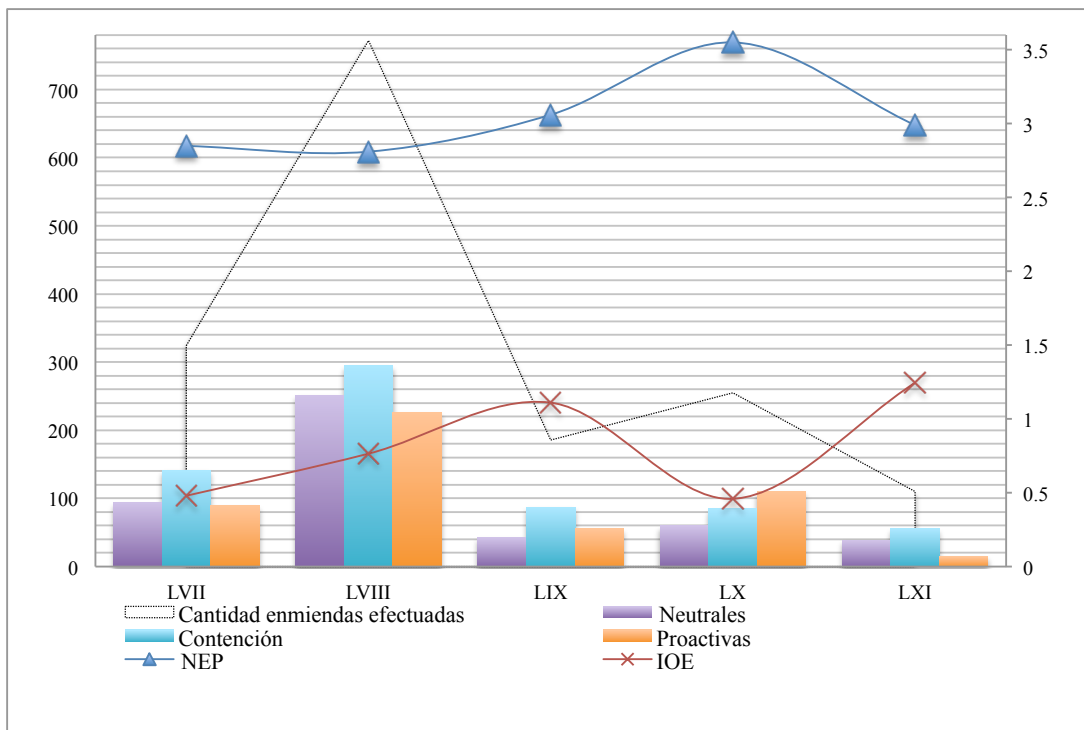
El Número Efectivo de Partidos (en adelante NEP) y el Índice de Oposición Efectiva (en adelante IOE) son indicadores que, el primero, da cuenta del número de partidos que compone el sistema de partidos y, el segundo, del peso del bloque de la oposición de cara al gobierno, tal como se vio en el capítulo 2. Para analizar la evolución de estos dos indicadores a lo largo del periodo de estudio, el gráfico 6.1 muestra en el eje secundario los cambios en el NEP y el IOE. Mientras que en el eje primario se muestran la cantidad de enmiendas efectuadas y su clasificación basada en las tres expresiones (neutrales,

contención y proactivas), descrita en el capítulo 2. Del gráfico 6.1 sobresale que en la LVII Legislatura (1997-2000) y LVIII (2000-2003) se producen las más altas cantidades de enmiendas efectuadas, y ello coincide con los NEP más bajo del periodo estudiado: 2,85 y 2,81, respectivamente¹⁵⁶.

Dos factores habrían contribuido a que ello fuera así. En la LVII Legislatura (1997-2000) se produce el primer gobierno de minoría, un punto previo y muy cercano a la culminación de la transición mexicana ocurrida en el año 2000 (ver capítulo 4). Esta novedosa realidad para el contexto mexicano que colocaba por primera vez al presidente en situación de minoría -previamente caracterizado por la predominancia del Poder Ejecutivo y la hegemonía de su partido, el PRI-, sería un factor importante que impulsaría a las fuerzas de oposición a intensificar su participación legislativa, lo que detonaría 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 un accionar cohesionado de sus contingentes legislativos en el Congreso, desestabilizando los acuerdos entre las fuerzas partidistas, lo que se vería reflejado en esta alta cantidad de enmiendas efectuadas.

Gráfico: 6.1: NEP e IOE: enmiendas efectuadas

¹⁵⁶ 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.



Medias: NEP = 3,05; IOE = 0,813

Fuente: elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página web de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, en la LIX Legislatura (2003-2006) el NEP aumenta a 3,06 partidos, cifra a la cual nuevamente se acercaría la LXI Legislatura (2009-2012) con un NEP de 2,99. Ambas cifras reflejarían que para estos periodos las diferencias en los porcentajes de espacios legislativos ocupados por las tres principales fuerzas políticas, el PAN, PRI y PRD, se reducirían alcanzado 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 parte del bloque de agrupaciones de oposición, en términos de su cohesión y de 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 Congreso (se profundiza sobre este tema más adelante).

Por lo que a pesar de que los cambios en el NEP son sutiles y en el IOE un poco más marcados –sin llegar a serlo pronunciados–, los efectos de estos valores se verían maximizados debido a su interacción con la proximidad de la renovación electoral del Poder Ejecutivo y el Congreso. Ya que en un contexto donde los tres actores principales alcanzan un peso sin diferencias importantes, se aproximan las elecciones, los posibles beneficios que un determinado agente obtiene de las negociaciones, podrían acarrear costos decisivos para los otros actores. Por lo que habría una menor predisposición para la distribución de beneficios entre estos, para evitar 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 efectuadas clasificadas como proactivas, tal como lo detalla el gráfico 6.1 para la LIX Legislaturas y LXI .

Por otra parte, las tasas más altas de IOE - 1,11 y 1,24 -, ocurren en la LIX Legislatura y LXI, indicador que refleja la amplitud de los espacios ocupados por la oposición, la cohesión partidista de este bloque y el peso de la oposición en su relación con el gobierno¹⁵⁷. 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). El poder del bloque de la oposición en la arena legislativa sería tan alto para estos periodos, hasta llegar al punto de que el gobierno tendría que asumir “precios considerablemente elevados” para lograr la aprobación de sus políticas, al mismo tiempo que aumentarían 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). Es así que la combinación de mayores cantidades de enmiendas clasificadas como de contención y bajas cifras de enmiendas proactivas sería, las primeras, el reflejo de la fortaleza del bloque de la oposición para controlar al gobierno, y, las segundas,

¹⁵⁷ Este indicador adquiere el valor de 1 cuando el partido típico de la oposición controla la misma cantidad de escaños que el partido en el gobierno. Y presenta valores más elevados de 1 cuando el partido típico de la oposición posee un tamaño más grande en el Congreso, que el partido gubernamental (Altman y Pérez-Liñán, 1999).

mostrarían la indisposición por parte de estos actores para distribuir beneficios entre sí para estas Legislaturas.

Pero para la LX Legislatura (2006-2009) estos indicadores arrojaron valores contrapuestos: la tasa de IOE más baja del periodo -0,4590-, y el NEP 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). Y que esta situación de vulnerabilidad del presidente incrementara la cantidad de enmiendas efectuadas, como una estrategia para ganar el apoyo de diversas agrupaciones de oposición¹⁵⁸. Más bien esta fragmentación del sistema de partidos afectaría directamente a la cohesión del bloque de la oposición, como lo expresa la baja tasa de IOE, y no a la base partidista del presidente¹⁵⁹. 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 para la LX Legislatura (2006-2009) como lo muestra el gráfica 6.1 Aún 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 enmiendas para el periodo de los gobiernos de minoría estudiado. Desde una perspectiva cualitativa, aumentó la influencia de la oposición. Por lo que resultaría factible que estas cifras estén interactuando con otros factores, como serían variables vinculadas a las estrategias de negociación entre los actores políticos en el Congreso.

¹⁵⁸ De hecho, el partido del presidente para la LX Legislatura alcanza el 41 por ciento de los espacios legislativos, porcentaje similar al de la LVIII Legislatura (2000-2003), el periodo legislativo con el NEP más bajo, como ya se mencionó. Por lo que el partido del presidente no resintió este aumento en el NEP.

¹⁵⁹ En esta Legislatura aparece el partido Nueva Alianza, partido generado por una fractura del PRI. Ver cap. 5, secciones 5.2 y 5.3.3

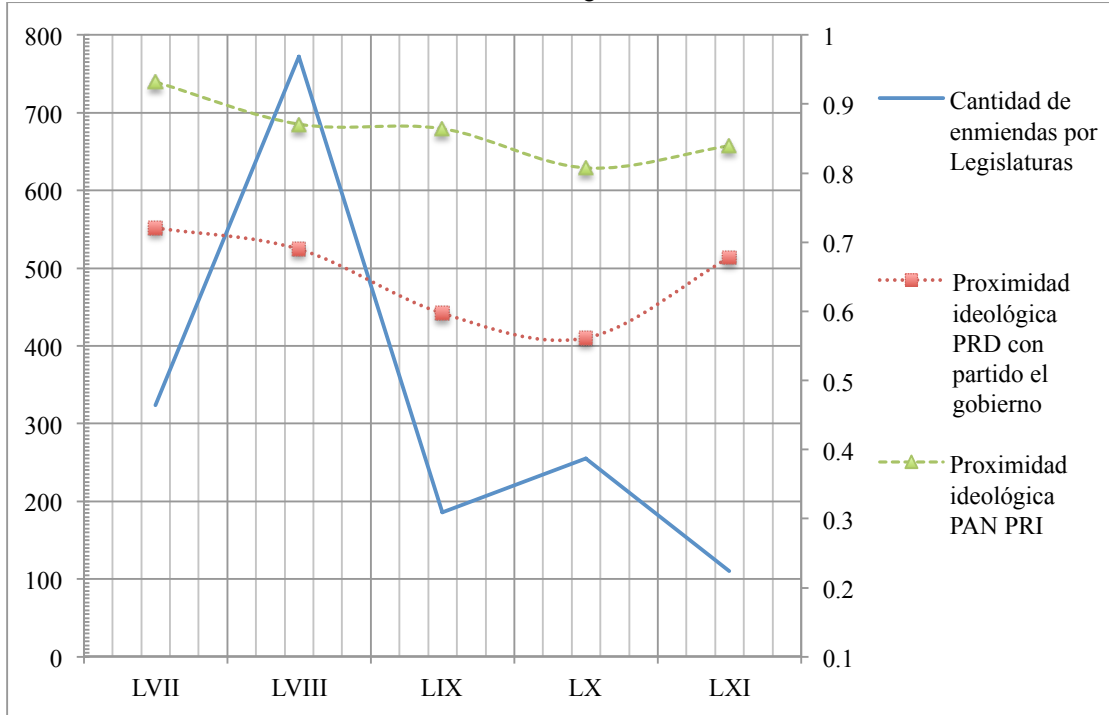
6.2.2 *La proximidad ideológica entre los agentes legislativos: las enmiendas efectuadas*

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. Mientras que los partidos separados por una mayor distancia ideológica tendrían menores probabilidades de colaborar entre sí. Por lo que una mayor proximidad ideológica entre un determinado partido de oposición con la ubicación ideológica del partido del presidente, incrementaría las probabilidades para que éste ejerza una mayor influencia legislativas –a través de las enmiendas efectuadas- en las iniciativas del Ejecutivo, como consecuencia de su colaboración activa en el proceso legislativo de estos proyectos de ley. Y por el contrario, un partido con mayor distanciamiento ideológico, disminuiría las probabilidades de que ejerza influencia legislativa a través del proceso de enmienda (Sani y Sartori, 1980; Tsebelis, 2006).

Para ello, el gráfico 6.2. muestra las cantidades 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, donde 1 es la máxima proximidad entre un partido de la oposición con el partido del gobierno, y ,01 la menor proximidad. La distancia ideológica fue calculada en base a Sani y Sartori (1980) siguiendo el ajustes propuesto en García y Barahona Martínez, (2002) como se describió en el capítulo 2. Asimismo, bajo el gráfico 6.2 se muestra la polarización ponderada sobre los escaños de cada partido político para cada legislatura (Rodríguez y Otero, 2013; Taylor y Herman, 1971) ¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Para calcular la polarización ponderada se utilizó la siguiente fórmula $P_p = \sum_{j=0}^J p_j^p (\bar{x}_j - \bar{x}_p)^2$ (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.

Gráfico 6.2: Proximidad ideológica: enmiendas efectuadas



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: elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página de web de la Cámara de Diputados y PELA (1997-2000), PELA (2000-2003), PELA (2003-2006), PELA (2006-2009), PELA (2009-2012)

En la LVII Legislatura (1997-2000) se presenta la segunda más alta cantidad de enmiendas efectuadas 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. Y, por otra parte, este es el periodo en que se alcanza la mayor proximidad entre PRD y un partido en el gobierno a lo largo del periodo de estudio. La LVIII Legislatura, marcada por la alternancia en el gobierno, presenta en su conjunto un perfil de proximidad ideológica similar a la anterior Legislatura: PRD y el PAN –entonces en el gobierno- alcanzan la

mayor proximidad. Mientras que el PRI y PAN en esta Legislatura también alcanzan la mayor proximidad en los gobiernos del PAN para el periodo estudiado.

La LIX Legislatura, sin embargo, se ve marcada por el inicio del alejamiento entre el PRD y el partido en gobierno, y por coincidir con la última Legislatura del gobierno de Vicente Fox (2000-2006) y acercarse la etapa electoral (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 incrementaría solo ligeramente al elevarse de 186 a 255, periodo en el cual el distanciamiento ideológico entre el PRD y el partido en el gobierno –el PAN– alcanza su punto máximo, mientras que la distancia entre el PRI y el partido en el gobierno también alcanzaría su punto más elevado. Por consecuencia, la polarización del sistema de partidos alcanzaría su mayor auge para el periodo de gobiernos de minoría. Para 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 ideológico por parte de los partidos de oposición, respecto al partido en el gobierno.

Tabla 6.2: Medias de autoubicación ideológica de legisladores

LVII Legislatura (1997-2000)									
PRD			PRI		PAN				
2,77			5,28		5,90				
LVIII Legislatura (2000-2003)									
PRD			PRI		PAN				
3,08			4,71		5,87				
LIX Legislatura (2003-2006)									
PRD			PRI		PAN				
2,81			5,22		6,44				
LX Legislatura (2006-2009)									
PRD			PRI		PAN				
2,25			4,46		6,19				
LXI Legislatura (2009-2012)									
PRD			PRI		PAN				
3,57			5,02		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: elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página de web de la Cámara de Diputados y PELA (1997-2000), PELA (2000-2003), PELA (2003-2006), PELA (2006-2009), PELA (2009-2012)

De cara a este escenario, Negretto (2006) plantea que, en contextos de gobiernos de 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 Legislatura LX (2006-2009) el PRI sería el partido más cercano al centro ideológico, mientras que la amplia distancia que separaban 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, donde el partido del presidente está alejado del votante medio del Congreso a lo largo del continuum, se encuentra en minoría, pero posee poder de veto, son categorizadas por Negretto (2006) como “divididas”. Al 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 serían rechazadas por éste. Asimismo, si el partido ubicado en torno al legislador mediano propone políticas alejadas de las preferencias del presidente, muy probablemente fueran vetadas por éste¹⁶¹. Debido a estos riesgos, los presidentes serían cuidadosos en la composición de su agenda legislativa buscando proponer políticas aproximadas a las preferencias del legislador mediano.

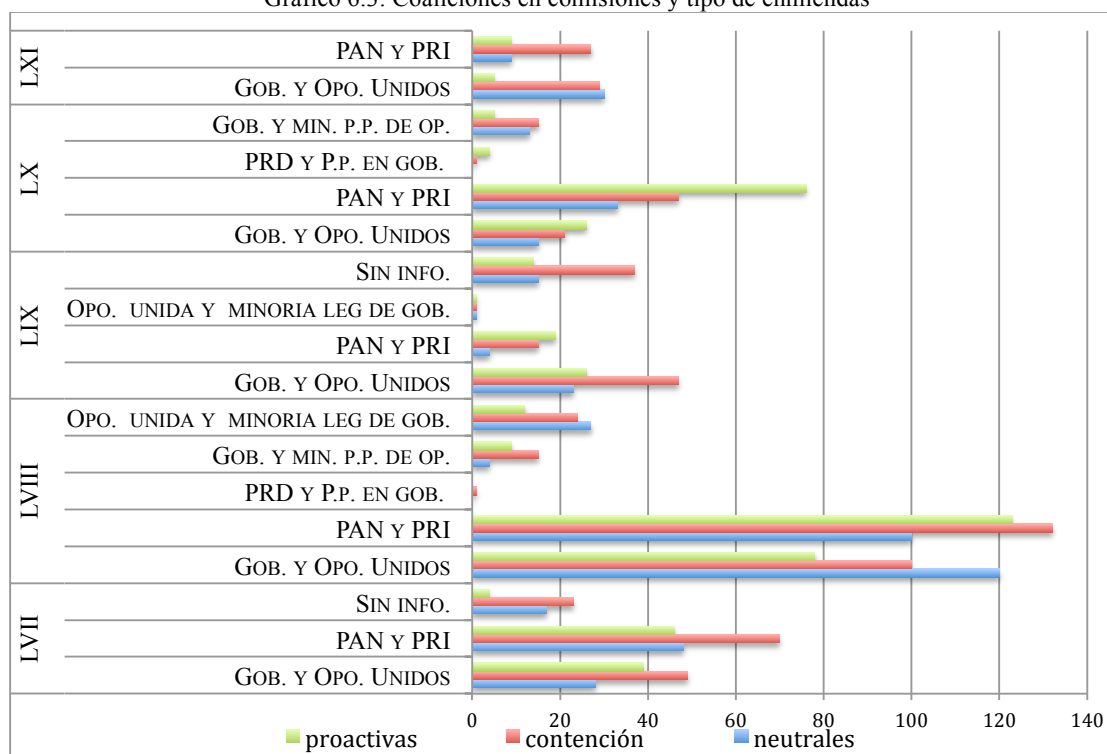
Para analizar la relevancia que adquirida por el PRI, el gráfico 6.3 muestra las diversas coaliciones y su relación con el tipo de enmiendas efectuadas a nivel comisiones¹⁶². Para los periodos legislativos de inicios de mandatos (LVIII para el presidente Vicente Fox, y LX para el presidente Felipe Calderón) el PRI destacaría como un aliado clave, pero lo sería todavía con mayor centralidad para el periodo inicial del gobierno de Felipe Calderón.

¹⁶¹Por otra parte, además de esta “situación dividida”, Negretto (2006) identifica a la “minoría media” como la situación donde 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.

¹⁶² 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.

Mientras que para las legislaturas finales de mandato (LIX y LXI) las coaliciones que incorporan a los legisladores del gobierno y a ambos partidos de oposición, tomarían un mayor peso.

Gráfico 6.3: Coaliciones en comisiones y tipo de enmiendas



Fuente: elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página de web de la Cámara de Diputados

En la LX Legislatura (2006-2009) se emitió una mayor proporción de enmiendas proactivas apoyadas por el PRI. Ello sería, precisamente, el 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. Así como estas cifras también demostraría que este partido conseguiría aliviar las presiones internas y consolidar una coordinación más efectiva para defender e impulsar sus intereses en los procesos legislativos. Ya que a pesar de que no se emiten una alta cantidad de enmiendas (como sí ocurre en la LVIII Legislatura (2000-2003) con 355,

pero donde de cada 10 enmiendas generadas por esta coalición, 3,4 son proactivas) para la LX Legislatura por cada 10 enmiendas producidas por esta asociación casi 5 son proactivas.

Por otra parte, dado que el PRI se erigiría en un agente clave para la aprobación de sus proyectos de ley, es muy probable que en acuerdos con agentes del gobierno una parte importante de las consideraciones de este partido hayan sido incorporados a los proyectos de ley previamente a su presentación formal. Ello, junto con la mayor capacidad de coordinación del PRI en el Congreso, podría explicar la disminución en la cantidad de enmiendas efectuadas. Y la permisividad para la realización de modificaciones del tipo proactivas en los procesos legislativos de estos proyectos de ley serían parte de los beneficios operativos obtenidos por la conformación de una asociación del PRI con el partido en el gobierno y que facilitarían la aprobación de estas iniciativas (Raile, Pereira, y Power, 2010)¹⁶³.

Asimismo, la participación del PRD en los procesos de enmienda se reduciría para esta LX Legislatura (2006-2009). Como se mencionó en el capítulo 5, la participación de este partido se realizaría principalmente a través de su inclusión en las coalición conformada con el PRI y el partido en el gobierno. Para la LVIII Legislatura (2000-2003) esta coalición efectuó 298 enmiendas (26 por ciento proactivas; 33 por ciento 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 espacios ocupados en la Cámara de Diputados, de los 682 proyectos de ley que presenta, a penas lograría la aprobación de 68. Estos datos muestran que el contexto de polarización - que ubicaría a este partido en la contraparte del partido en el gobierno- afectarían a la actividad legislativa en el Congreso.

¹⁶³ Adicionalmente, para la LX Legislatura (2006-2009) el PRI presentaría 695 proyectos de ley y lograría la aprobación de 91. Mientras que el PRD presentaría 682 y lograría la aprobación de 68.

Sobre esta etapa de polarización, un alto dirigente del PRD y actor relevante en el Congreso para este periodo entrevistado para esta investigación observaría sobre la actuación del PRD en el Congreso para este periodo: “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”. Los datos muestran que la distancia ideológica entre el PAN y PRD, -aspecto que dificultaba a ambos partidos converger en sus posiciones-, así como la proximidad entre PRI y PAN, y la asociación entre ambos en el Congreso y que favoreció para que el PRI ejerciera una mayor influencia, reflejan que la primera visión para hacer oposición del PRD estaría lejos de ser la prevaleciente.

6.2.3 *La representación de la oposición en comisiones*

Como se mostró en el capítulo 5, casi la totalidad de las enmiendas efectuadas ocurrieron a nivel comisiones. En este subconjunto se reflejaron las negociaciones y concesiones en el Congreso entre los grupos parlamentarios de oposición con las fuerzas gubernamentales para que se emitieran los reportes que posteriormente serían discutidos en el Pleno y, en su caso, resultarían aprobados. La proporción de espacios ocupados por los partidos de oposición en las comisiones es otra variable que explicaría los cambios en las enmiendas efectuadas. Por lo que sería esperable que cuanto mayor representación de los legisladores de oposición en las comisiones, éstas agrupaciones habrían obtenido mayores concesiones en las negociaciones con el Ejecutivo.

Para analizar los cambios en la representación de la oposición en las comisiones, la tabla 6.3 muestra el *ranking* de las comisiones donde se efectuaron los mayores porcentajes de enmiendas a lo largo del periodo estudio, así como también presenta las oscilaciones en los porcentajes de los legisladores de oposición que participaron en las discusiones y examen de los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo analizados en esta investigación. Los datos fueron recabados de los reportes (dictámenes) elaborados por las comisiones, donde

son identificados los legisladores que participaron en estas discusiones. Por otra parte, en la parte superior en cursivas viene el porcentaje del bloque de legisladores de oposición en la Cámara de Diputados. Y las casillas en blanco implican la no participación por parte de estas comisiones en el análisis de los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo para tales legislaturas.

Tabla 6.3: *Ranking* de comisiones en cantidad de emiendas y oscilaciones en la representación de legisladores de oposición en comisione

		LVII	LVIII	LIX	LX	LXI					LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
	<i>Cám. de Dip. % legisladores de oposición</i>	52.2	58.2	69.8	58.64	71.6					52.2	58.2	69.8	58.64	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:: elaboración propia en base a información de la página web de la Cámara de Diputados.

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, tendríamos una panorámica del alto dinamismo alcanzado en la política fiscal a lo largo de este periodo, y la cifra porcentual sería un indicador de la intensidad alcanzada en las modificaciones desplegada por los partidos políticos en el Congreso en este rubro. Otro sector de alto dinamismo sería el vinculado al de 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. Ambos datos ponen de relieve que a lo largo del periodo de estudio para las iniciativas presentadas por el Ejecutivo (el actor más efectivo en la arena legislativa), prevaleció una alta asimetría en la función legislativa que le dio mayor peso a unas cuantas comisiones de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, cabe mencionar que los porcentajes de las enmiendas efectuadas en comisiones estarían, además, vinculados con las materias a que aluden las iniciativas que analizan. Las iniciativas 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 si fueron presentadas las fiscales. Ya que serían más esperables que fueran presentadas 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. Aún así, las 14 comisiones *issue* alcanzaron el 16,39 por ciento de las enmiendas efectuadas¹⁶⁴. También, cabría recordar que las comisiones no solo se centran en el análisis y discusión de

¹⁶⁴ 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.

proyectos de ley, sino que además desarrollan una importante función de control que modula la producción legislativa del Congreso, por lo que una valoración más integral sobre el trabajo en comisiones debería comprender además de la producción legislativa, la función de “guardianes del estatus quo”, al optar por no actuar sobre un proyecto de ley en específico, desempeñado por las comisiones (Crombez, Groseclose y Krehbiel, 2006).

Asimismo, otro dato que sobresale de la tabla son las oscilaciones en la representación de las fuerzas de oposición en comisiones. La LVII Legislatura (1997-2000) y LVIII son los periodos que alcanzan las oscilaciones más pronunciadas que inclusive llegan a los once puntos porcentuales para un mismo periodo. Mientras que en los subsiguientes periodos las oscilaciones se cerrarían alcanzando diferencias de entre hasta cinco y seis puntos porcentuales. Por otra parte, la comisión de Hacienda y Crédito Público presenta las más altas oscilaciones en la representación de legisladores de partidos de oposición para un mismo periodo, con diferencias de hasta once puntos porcentuales en la LVII Legislatura (1997-2000), que llegaría a reducirse a diferenciales de cuatro puntos identificados para la LXI Legislatura (2009-2012), ello sería un indicador de la alta sensibilidad de esta comisión a factores externos que incidieron directamente en su composición. Reflejaría, principalmente, el dinámico rol desempeñado por los liderazgos partidistas y 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 la legislaturas estudiadas¹⁶⁵. Además, estas oscilaciones cobran una importancia importante en el contexto de gobiernos de 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, así como en el tipo de reporte emitido que posteriormente sería discutido en el Pleno (Calvo y Sagarzazu, 2011; Krehbiel, 2004; Shepsle Bonchek, 2005)¹⁶⁶

¹⁶⁵ Las ubicaciones y cambios de los legisladores en las comisiones dependen de su coordinador de grupo parlamentario, el cual a su vez es designado por la dirigencia nacional de su partido político (ver capítulo 3).

¹⁶⁶ 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,

Por otra parte, para establecer la relación entre la representación de legisladores de oposición y la cantidad de enmiendas efectuadas, la tabla 6.4 muestra la correlación de Pearson entre ambas variables. Esta correlación muestra una relación negativa entre ambas variables, por lo que una mayor representación de las fuerzas de oposición en comisiones, mantendría una tendencia inversa en la realización de una mayor cantidad de enmiendas. Ello estaría ligado con la LVIII Legislatura (2000-2003) y LX (2006-2009), que fueron periodos con menores proporciones de legisladores de oposición. Aún así, 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 el accionar legislativo a nivel comisiones y el tipo de enmiendas efectuadas apoyadas por las agrupaciones de oposición. Este tema se expone más adelante.

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
Cantidad de enmiendas efectuadas	Correlación Pearson	1	-.243
	Sig. (bilateral)	–	,012*
	N	106	106

*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

2002). Aún así, vale la pena hacer notar que el peso de representación de los legisladores 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.

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 -regularmente medida a través de encuestas- regularmente es interpretada como parte del capital político con el que contaría un presidente para convocar a negociar a las demás fuerzas políticas y al Congreso, para negociar y alcanzar sus objetivos (Neustadt, 1960). Por otra parte, el ciclo electoral haría que las fuerzas de oposición subordinen sus estrategias hacia el objetivo de maximización de votos, y esto les llevaría a distanciarse del gobierno. Mientras que al contrario, una mayor lejanía de las elecciones, al inicio del gobierno y al periodo de “luna de miel”, elevaría las probabilidades para que las agrupaciones de oposición colaboren con el gobierno e instrumenten una estrategia *policy-seeking* y ello lleve a que se incrementen las enmiendas efectuadas (Müller y Strøm, 1999). Y el tipo de ley y comisión podría brindar algunos indicios sobre la dirección e intensidad de la influencia legislativa por parte de la oposición. Por otra parte, 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 3.

6.5 Variables e indicadores vinculadas a la dinámica político-contextual

Variable	Indicador	Fuente:
Tipo de política y comisiones	Cantidad de enmiendas en tipo política y tipo de comisiones. Proporción proactivas, 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 Mitofski dirigida por Roy Campos a lo largo del periodo del Presidente Vicente Fox; <i>El Juicio Ciudadano. Evaluación de la Presidencia de Felipe Calderón en México 2006-2012</i> , de Roy Campos, (2012). Y 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	Sistema de Información Legislativa (SIL) y página Web de

	Diputados y de renovación del Congreso y del Ejecutivo	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 Comisiones: tipos de ley y tipos enmienda

El accionar legislativo en las comisiones, como se ha mencionado, estaría a su vez condicionado por el tipo de ley analizado. Puesto que cada proyecto de ley contaría con objetivos específicos y afectaría a sectores e intereses distintos, sería esperable que las fuerzas de oposición a su vez influenciaran de manera diferenciable según las características específicas de cada proyecto de ley. Para ello, la tabla 6.6 muestra la clasificación de los proyectos de ley analizados por las comisiones siguiendo la propuesta de Wilson (1980) ajustada, la cual se centra en la distribución costos y beneficios, que fue descrita en el capítulo 2.

Tabla 6.6 tipo de ley en base a clasificación de Wilson (1980)

Legislatura	<i>Majoritarian politics</i>	<i>Entrepreneurial politics</i>	<i>Client politics e Interest-group politics</i>	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: elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa de México, página web de la Cámara de Diputados y Wilson (1980).

La tabla 6.6 muestra los proyectos de ley impulsados por el Poder Ejecutivo a lo largo de las cinco legislaturas clasificadas siguiendo la propuesta ajustada de Wilson (1980). De esta

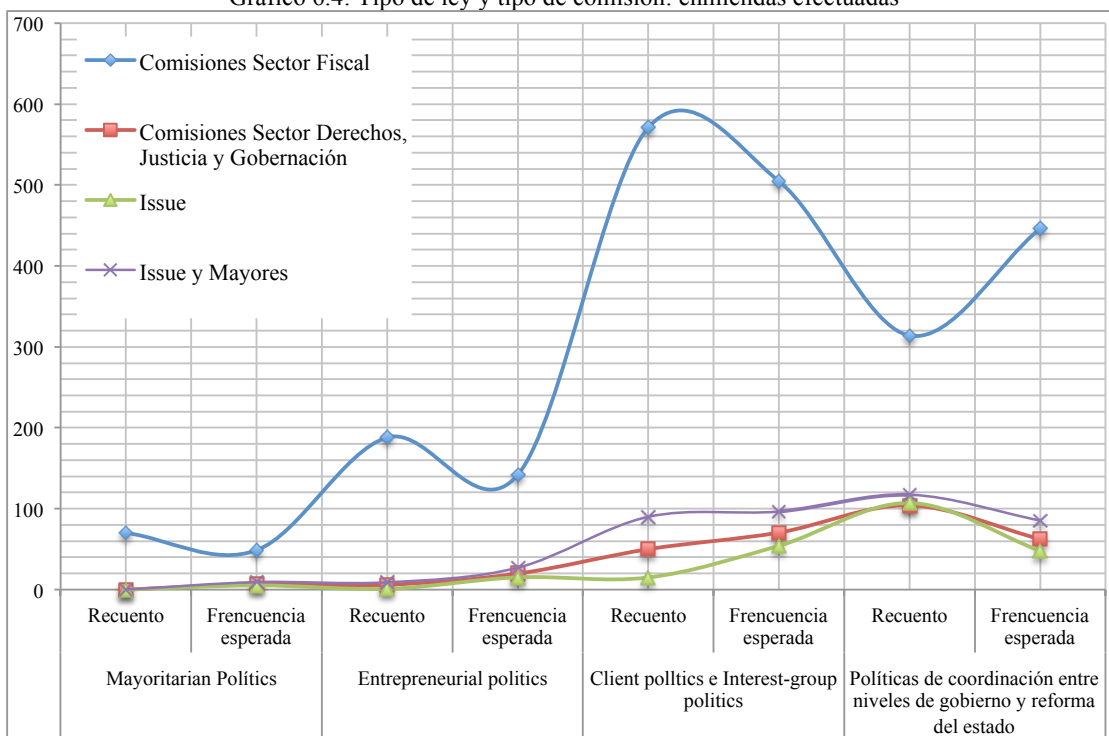
tabla sobresalen varios elementos. El primero de ellos es que solamente hay una iniciativa clasificada como Simbólica y dos iniciativas como Internacionales. Asimismo, también pone de relieve que solo son dos las iniciativas clasificadas como *Majoritarian Politics*, las cuales fueron impulsadas por el presidente Vicente Fox como parte de su paquete de cambios fiscales en su periodo presidencial¹⁶⁷. Mientras que la mayor cantidad de políticas propuestas por el Poder Ejecutivo a lo largo del periodo estudiado se concentran en las clasificaciones *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 estatales del país y la federación, así como las intensas reformas del Estado llevadas a cabo a nivel federal.

Por otra parte, para analizar la distribución que tuvieron estos tipos de ley en su trámite legislativo en las comisiones, se clasifica a las comisiones ya sea si pertenecen al Sector Fiscal, o al Sector Derecho, Justicia y Gobernación, o bien *Issue*, así como también se crea la categoría de *Issue* y Mayores, que implican la participación en conjunto de una comisión *Issue* y una Mayor (es decir, una comisión perteneciente al Sector ya sea Fiscal o de Derecho, Justicia y Seguridad) en un análisis de ley, clasificación basada en la propuesta de Masters, (1961) ajustada para esta investigación (ver capítulo 2). Para ello, el gráfico 6.4

¹⁶⁷ 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, así como proponían la eliminación a 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 campañas publicitarias condenando la propuesta. Mientras que 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 proyecto 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 los costos y probables beneficios que producirían estas medidas y objeciones ideológicas, en los que participan actores políticos tradicionales, como partidos políticos, así como 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).

presenta la relación de la participación legislativa de estas comisiones y el tipo de ley¹⁶⁸, a través de una tabla de contingencia. El eje Y grafica la cantidad de enmiendas efectuadas en estas comisiones, mientras que el eje X incorpora el tipo de ley, subdividido a su vez en el recuento de enmiendas efectuadas y en la frecuencia esperada. En la parte inferior del grafico se integran los residuos tipificados positivos de esta relación que resultaron arriba de 1,9.

Gráfico 6.4: Tipo de ley y tipo de comisión: enmiendas efectuadas



Residuos tipificados positivos arriba de 1,9: Comisiones Sector Fiscal y *Entrepreneurial politics*: 3,9; Comisiones Sector Fiscal y *Client politics e Interest-group politics*: 3,0; y Comisiones Sector Derecho, Justicia y Seguridad y Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del estado: 5,3; Comisiones *Issue* y Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del estado: 8,5; y Comisiones Mayores e *Issue* y Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del estado 3,4. Chi-cuadrado de Pearson Sig. asintótica: ,000 N=1,647

Fuente: elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa de México, página web de la Cámara de Diputados y Wilson (1980).

¹⁶⁸ Se omite los tipos de ley clasificadas como Simbólicas e Internacionales, debido que representan en conjunto solo 3 casos. El caso del proyecto de ley clasificado como Simbólico fue analizada en conjunto por las comisiones de Gobernación y Deportes, mientras que los casos de clasificados como Internacionales fueron analizados por la comisión de Hacienda y Crédito Público.

Del gráfico 6.4 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 representa la más alta cantidad, estos tipos de proyectos recibieron la mayor cantidad 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. Mientras que 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.

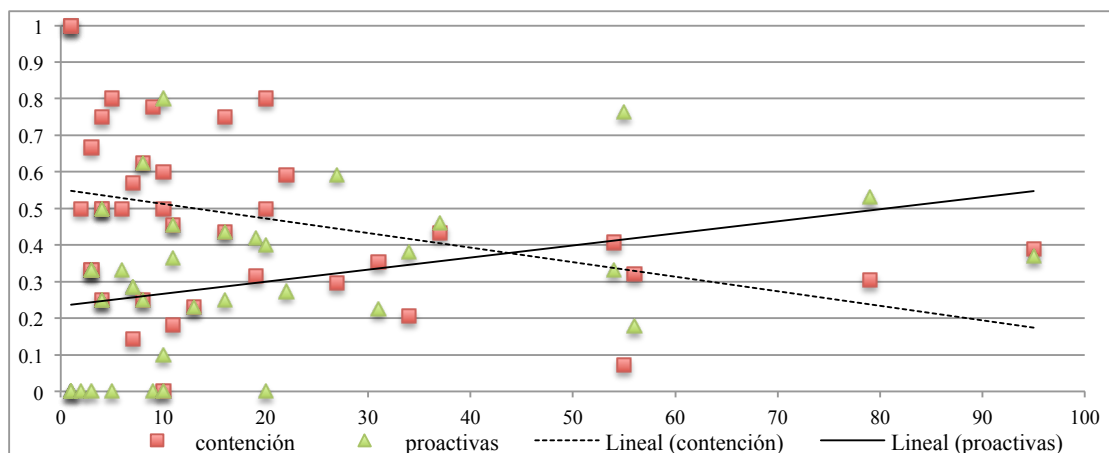
Otro dato que cabe destacar es que los tipo de ley desencadenaron un accionar legislativo diferenciable –a la luz de las enmiendas efectuadas apoyadas por las agrupaciones de oposición- por parte de las comisiones. Los tipo de ley Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del estado, a pesar de alcanzar la cantidad más alta de proyectos de ley analizados, desencadenaron un accionar más medido por parte de las comisiones que componen el Sector Derecho, Justicia y Gobernación. Por otra parte, 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 aún así estas comisiones emiten una alta cantidad de enmiendas (Ver Gráfico 6.4 subdivisión frecuencia esperada). Asimismo, los proyectos de ley clasificados como *Entrepreneurial politics*, aunque solo suman 17 proyectos en total, también recibieron una cantidad sustancial de enmiendas donde 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 un accionar marcadamente más activo en la cantidad de enmiendas efectuadas.

Por otra parte, en el gráfico 6.5 se muestra 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*. En la parte inferior se agregan los resultados de esta correlación bivariada de Pearson, entre la variable cantidad de enmiendas efectuadas sobre cada proyecto de ley bajo esta clasificación, y la proporción de enmiendas de contención y proactivas. Asimismo, también se agregan los residuos tipificados de la interacción entre las cantidades enmiendas para cada tipo de enmienda, resultantes de una tabla de contingencia.

El gráfico 6.5 pone de relieve una relación positiva significativa entre la cantidad de enmiendas y la proporción de proactivas, así como también muestra una relación negativa significativa a efectuarse enmiendas de contención. Mientras que los residuos tipificados también confirman esta relación. De tal manera que además de presentarse una alta cantidad de enmiendas, que sería una mayor la 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 efectuarse enmiendas del tipo proactivas, e inhibirían los de tipo de contención.

Gráfico 6.5 *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
 Residuos tipificados interacción con cantidades de tipo de enmienda: neutrales:-2,6; contención: -1,1; y proactivas: 3,8
 N=726

Fuente: elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa de México, página web de la Cámara de Diputados y Wilson (1980) .

Asimismo, el gráfico 6.6 explora la relación entre la cantidad de enmiendas efectuadas y las proporciones del tipo enmienda ya sea 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 de Pearson, entre la variable cantidad de enmiendas efectuadas sobre cada proyecto bajo esta clasificación, y la proporción de enmiendas de contención y proactivas. Asimismo, también se agregan los residuos tipificados de la interacción de las cantidades para cada tipo de enmienda, sobre esta clasificación de ley, resultantes de una tabla de contingencia.

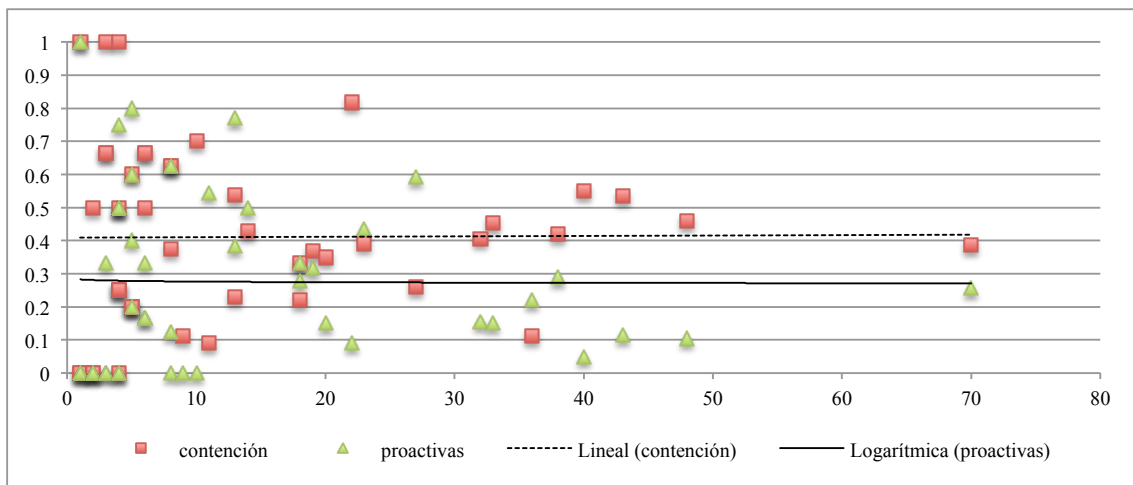
El gráfico 6.6 muestra visualmente, así como los resultados de la correlación de Pearson también lo indica, que no es del todo clara la relación entre la cantidad de enmiendas efectuadas y el incremento de la proporción de algún tipo de enmiendas. Aún así, la correlación de Pearson muestra una relación negativa para las enmiendas proactivas y una

relación positiva para las enmiendas del tipo de contención. Y los residuos tipificados muestran una relación negativa de -2,3 para las enmiendas proactivas efectuadas, sobre este tipo de ley, y una relación positiva para enmiendas neutrales.

Por lo que si bien no es posible precisar una relación entre el aumento de enmiendas, con un tipo en específico, sería viable relacionar el accionar legislativo desencadenado por este tipo de ley –donde se emplean a fondo las comisiones del Sector Derecho, Justicia y Seguridad¹⁶⁹–, con enmiendas neutrales y poco probable a ejercerse enmiendas proactivas. Es decir, podría considerarse que habría un accionar legislativo más contraído en el tipo de enmiendas efectuadas apoyadas por las fuerzas de oposición a nivel comisiones para el tipo de ley Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del estado.

Gráfico 6.6 Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del estado: tipo de enmienda

¹⁶⁹ De las 14 veces en que participan las comisiones de este sector, 12 son para este tipo de ley. Algunos ejemplos de este tipo de ley presentados en la LX Legislatura (2006-2009) y LX, 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 a penas 4 proactivas, un total de 33 enmiendas, la segunda cantidad más alta de la Legislatura. Por otra parte, dada la explosión de inseguridad que resentía el país, múltiples proyectos fueron enviados por el presidente Felipe Calderón al Congreso, 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 otras proyectos con similares características.



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
 Residuos tipificados interacción con cantidades de tipo de enmienda: neutrales: 2.0 ; contención: $.3$; y
 proactivas: -2.3
 N=661

Fuente: elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa de México, página web de la Cámara de Diputados y Wilson (1980).

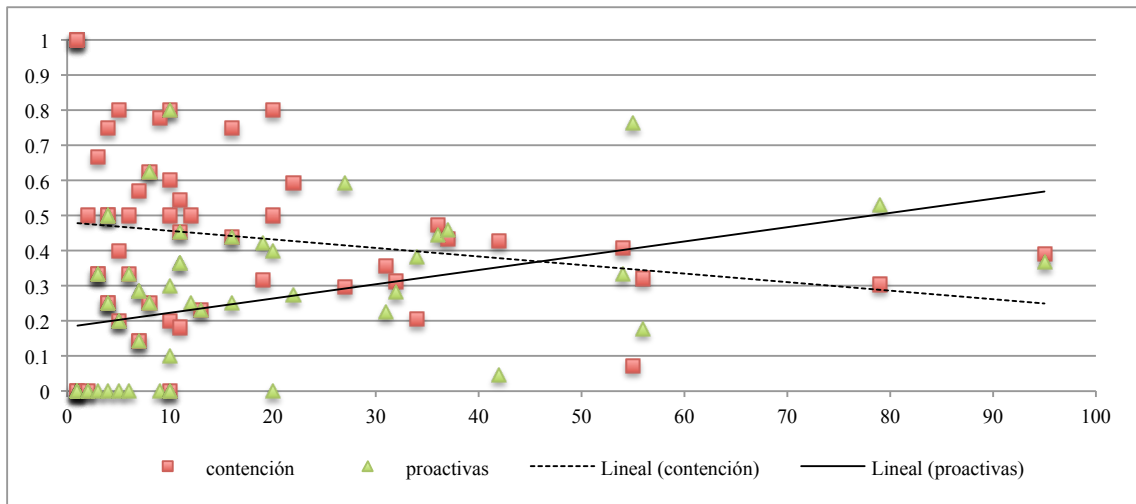
Por otra parte, el gráfico 6.7 explora la relación entre la cantidad de enmiendas efectuadas y las proporciones del tipo enmienda de contención y proactivas sobre los proyectos clasificados como *Client politics e Interest-group politics* y *Entrepreneurial politics*. En la parte inferior se agregan los resultados de la correlación bivariada de Pearson, entre la variable cantidad de enmiendas efectuadas sobre cada proyecto bajo ambas clasificaciones, y la proporción de enmiendas de contención y proactivas. Adicionalmente, se agregan los resultados de la correlación bivariada de Pearson, entre la variable cantidad de enmiendas efectuadas sobre cada proyecto clasificado como *Entrepreneurial politics*¹⁷⁰, y la proporción de enmiendas de contención y proactivas. Asimismo, también se agregan los residuos tipificados de la interacción entre las cantidades para cada tipo de enmienda, resultantes de una tabla de contingencia.

¹⁷⁰ 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.

Para este último tipo de ley la correlación de Pearson arroja una relación positiva directa significativa entre la cantidad de enmiendas efectuadas y la proporción las enmiendas proactivas. Sin embargo, al realizarse una tabla de contingencia analizándose la interacción entre las cantidades de los tipos de enmiendas, con los tipos de ley clasificados como *Entrepreneurial politics* los resultados arrojaron unos residuos tipificados de -2,0 para las enmiendas proactivas. Ambos resultados indicarían que conforme aumenta la cantidad de enmiendas –es decir, exista una mayor delegación a las comisiones- habría un 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 propicias que indicarían que conforme aumenta la cantidad de enmiendas, habría una tendencia a incrementarse la proporción de enmiendas proactivas. La correlación de Pearson que integra a ambos tipo de ley muestra una relación positiva para las enmiendas proactivas con una significancia más robusta.

Gráfico 6.7 *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

Residuos tipificados interacción con cantidades de tipo de enmienda: neutrales: ,6; contención: 1,3; y proactivas: -2,1

N=185

Fuente: elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa de México, página web de la Cámara de Diputados y Wilson (1980) .

Lo que ponen de relieve los gráficos 6.5, 6.6 y 6.7 –a través de explorar 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 sería 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 jugaría un rol determinante para influir en la agenda legislativa del presidente-, así como también participaron las comisiones *Issue* en conjunto con Mayores. Los tipo de ley *Client politics e Interest-group politics*, presenta condiciones claras para efectuar enmiendas proactivas, lo que estaría relacionado con las características de beneficios concentrados de este tipo de

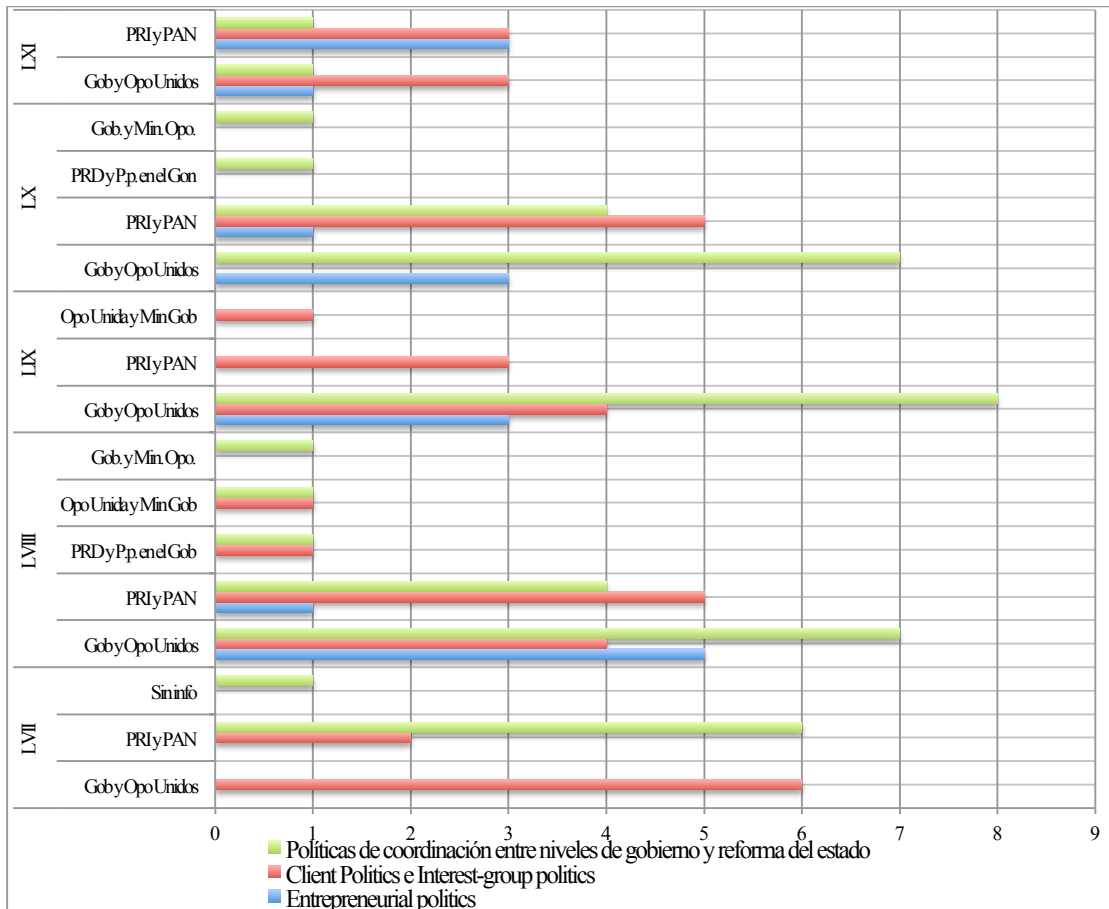
ley, y un accionar por parte de las agrupaciones de oposición para expandir estos beneficios. Mientras que los tipos de ley *Entrepreneurial politics* que tiene características de beneficios distribuidos y costos concentrados, presenta cierta tendencia a enmiendas de contención (aunque no significativa) y cuanto mayor delegación, mayor tendencia a enmiendas proactivas. Es así que cuanto 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 sobre estos procesos legislativos, sino más bien sugeriría 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, que 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 en el Congreso. Para en base a ello 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 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. Aunque debido a la complejidad que implica la actividad legislativa compatibilizar ambas funciones para lograr sus objetivos sería una tarea más bien difícil de realizar adecuadamente (Cox y McCubbins, 1993; Kiewiet y McCubbins, 1991)

Para explorar el énfasis en los tipos de políticas puesto por los partidos de oposición a lo largo del periodo de estudio, el gráfico 6.8 muestra las coaliciones conformadas a nivel 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 donde habría un menor proceso de delegación por lo que sería esperable que los liderazgos partidistas hayan ejercido un rol relevante para estos procesos de legislativos. Por otra parte, como se ha venido sosteniendo, el PRD incidiría principalmente a nivel comisiones a través de conformar amplias coaliciones –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. De hecho, de las tres coaliciones conformadas por este partido a nivel comisiones con el partido en el gobierno -una coalición muy poco frecuente-, dos fueron para este tipo de ley.

Gráfico 6.8 Tipos de ley: coaliciones a nivel comisiones



Fuente: elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa de México, página web de la Cámara de Diputados y Wilson (1980).

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 PAN y PRI. El origen de las características del proceso de delegación a comisiones identificadas para este tipo de ley –es decir, ha mayor cantidad de enmiendas, mayor tendencia ha emitirse enmiendas proactivas, o bien si no aumenta esta cantidad, hay una tendencia contraria- muy probablemente estaría en estas coaliciones y en la decisiones por parte de los liderazgos partidistas de ejercer una mayor control sobre estos procesos legislativos que conducirían a la aprobación de tales proyectos de ley. Asimismo, la coalición PRI y PAN se conformaría principalmente en torno a las políticas categorizadas como *Client politics e Interest-group politics* –tipos de ley desencadenantes de un rol más proactivo por parte de las comisiones-, y, en segundo lugar, también de las Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del estado.

6.3.2 *La popularidad del presidente*

Los niveles de popularidad de los presidentes sería otra variable que afectaría a la relación 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 del presidente, puesto que colaborar y asociarse con un presidente impopular podría restarles votos a las agrupaciones de oposición. Debido a ello, los agentes políticos serían particularmente receptivos 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 del presidente coinciden con periodo electorales, los posibles efectos positivos de la popularidad podría verse diluidos por el ciclo electoral y con las estrategias de los grupos de oposición para buscar afectar negativamente los niveles de popularidad del presidente (Barrett y Eshbaugh-Soha, 2007).

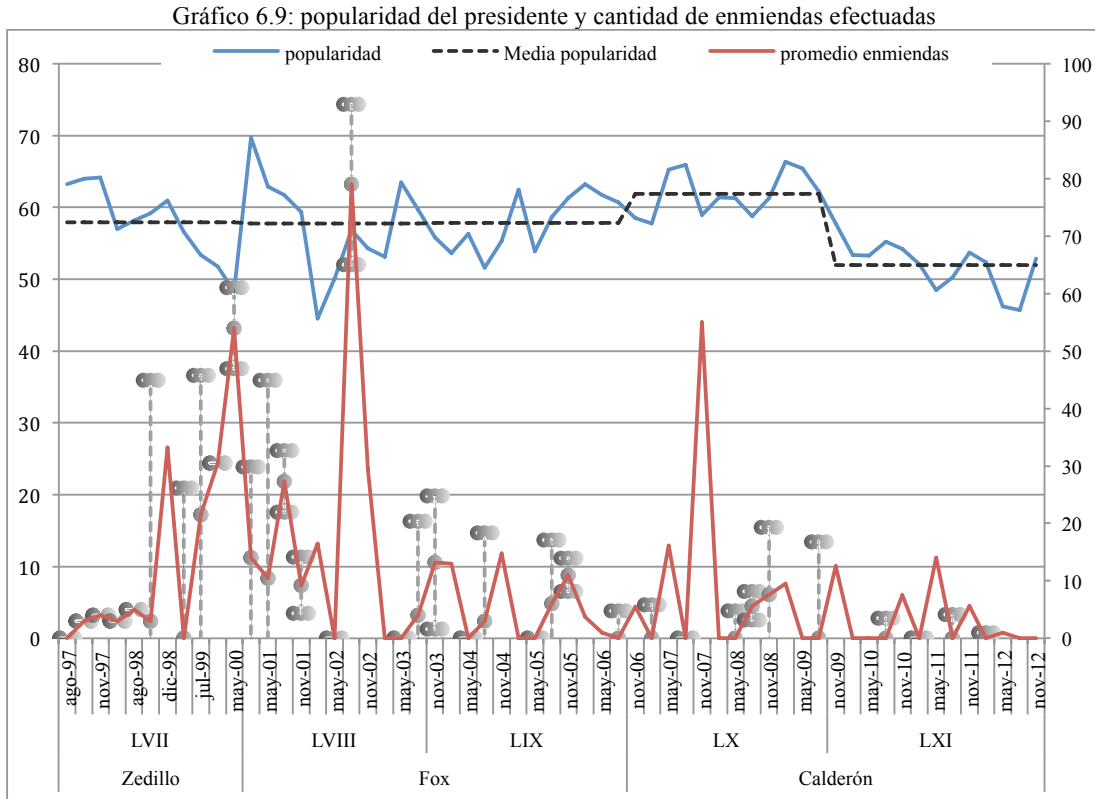
Para ello, el gráfico muestra la evolución de la popularidad de los presidentes Ernesto Zedillo (1997-2000), Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012). Los datos de la popularidad para este gráfico siguen una línea por cuatrimestres y sus oscilaciones están marcadas por el eje primario. Una línea punteada marca la media de la popularidad para cada Legislatura. Por otra parte, en el gráfico la cantidad de enmiendas sigue la línea roja y, puesto que algunos de los proyectos de ley caen en fechas similares, se integra en grises la desviación típica de las cantidades de enmiendas efectuadas.

En el gráfico sobresalen múltiples elementos. El primero de ellos es que la popularidad del presidente Ernesto Zedillo (LVII Legislatura 1997-2000) y las del presidente Vicente Fox (LVIII Legislatura y LIX), mantienen una media similar de en torno al 57 por ciento. Mientras que la del presidente Felipe Calderón cuenta con mayor oscilaciones, ya que para la LX Legislatura la media fue de 61 por ciento y para la LXI Legislatura su popularidad 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 las popularidades más altas, las cantidades de las enmiendas efectuadas permanecen estables. 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 una etapa en que el mandato del presidente alcanza la mitad de la primera Legislatura y comienzan a manifestarse los primeros signos de desgaste lo cual afectaría negativamente la popularidad del presidente.

Asimismo, la popularidad del presidente vuelve a incrementarse al final de la primera Legislatura, en torno a la campaña electoral para conformar la siguiente legislatura. Este incremento podría ser el reflejo de que el presidente aumente su presencia pública para buscar ganar votos. Sin embargo, este incremento en la popularidad coincidiría con los efectos del ciclo electoral en las fuerzas de oposición, que les llevan a distanciarse del

Ejecutivo. Este distanciamiento se vería reflejado en el Congreso con disminuciones en la actividad legislativa y de colaboración con el Ejecutivo.



Fuente: elaboración propia en base a boletín trimestral Consulta Mitofsky de 2000-2006, Campos (2012), BIIACS y página Web de la Cámara de Diputados México.

Sin embargo, una vez transcurrida la etapa electoral e iniciada la segunda Legislatura, la actividad legislativa y la colaboración entre las fuerzas políticas parece reiniciar. 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.

La tabla 6.7 muestran los resultados de la correlación Pearson entre las variables cantidad de enmiendas efectuadas, cantidades de enmiendas neutrales, de contención y proactivas, para cada proyecto de ley analizado, con la popularidad del presidente. Para los casos en que el trámite legislativo de cada proyecto de ley tiene una duración amplia, se procedió a calcular la media de la popularidad del presidente para ese periodo de tramitación. Los datos de la tabla muestran la relación indirecta entre la popularidad y las enmiendas efectuadas.

Para una interpretación adecuada de la relación entre las variables vale la pena señalarlo nuevamente: no es que la popularidad del presidente disminuya la influencia legislativa de la oposición, más bien los altos niveles de popularidad del presidente coinciden con el ciclo electoral y ello conlleva al distanciamiento entre las fuerzas políticas y disminuye la actividad legislativa. Por otra parte, un entrevistado para esta investigación que fue un alto dirigente del PRD al ser cuestionado sobre el rol de la popularidad del presidente en los procesos legislativo 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”.

6.7 Popularidad del presidente y cantidad y tipo de enmiendas

		Cantidad de enmiendas efectuadas	Aprobación del presidente
Cantidad de enmiendas efectuadas	Correlación Pearson	1	-158
	Sig, (bilateral)		,117
	N	106	106
Cantidad de enmiendas neutrales sobre proyecto de ley	Correlación Pearson	,848**	-,097
	Sig, (bilateral)	,000	,320
	N	106	106
Cantidad de enmiendas de contención sobre proyecto de ley	Correlación Pearson	,907**	-,221*
	Sig, (bilateral)	,000	,023
	N	106	106
Cantidad de enmiendas proactivas sobre proyecto de ley	Correlación Pearson	,813**	-,074
	Sig, (bilateral)	,000	453
	N	106	106

*La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral)

**La correlación es significativa a nivel 0,01 (bilateral)

6.3.3 *El ciclo electoral y la “luna de miel”: su relación con las enmiendas efectuadas*

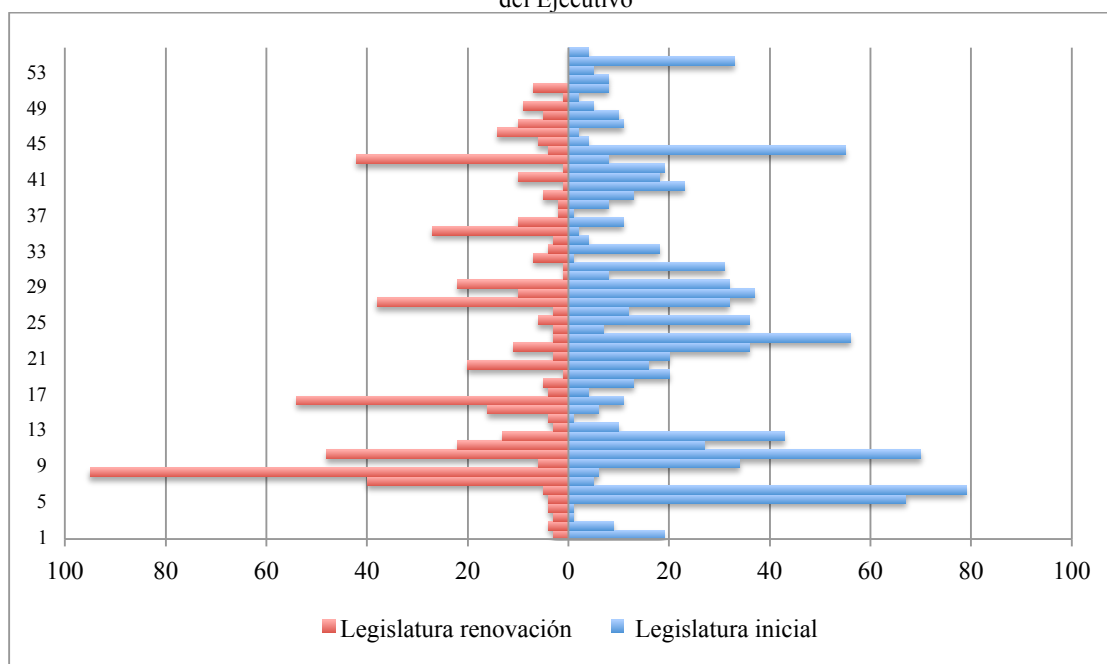
El ciclo electoral es otra variable considerada que influiría en las enmiendas efectuadas. Conforme se aproximan las elecciones, las agrupaciones de oposición instrumentarían una estrategia que les llevaría a distanciarse y a diferenciarse del gobierno, esto con el objetivo de maximizar su cuota de votos (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 la próxima elección 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 y prensa más o menos favorables (Dominguez, 2001; Neustadt, 1991). Por lo que 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 aumentaría la cantidad de enmiendas efectuadas.

Aún así, vale la pena poner de relieve que además del ciclo de 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).

Para verificar la relación entre la variable el ciclo electoral, el periodo de “luna de miel”, con 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, todas aquellos proyectos de ley que sus enmiendas efectuadas ocurrieron en la legislatura inicial del presidente, es decir en torno al periodo de “luna de miel” y, por otra parte, todas aquellas iniciativas que sus enmiendas efectuadas ocurrieron en la legislatura de renovación del Ejecutivo, más propensa a los efectos del ciclo electoral¹⁷¹. El gráfico 6.10 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, así como en colores se diferencia ambas series. También, en la parte inferior se integra una tabla con los resultados de la prueba estadística U de Mann-Withney.

Gráfico 6.10 Cantidad de enmiendas efectuadas distribuidas por legislatura inicial y legislatura de renovación del Ejecutivo



Prueba de estadística U de Mann-Withney					
Ciclo Electoral	Numero 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			

¹⁷¹ Las legislaturas codificadas como de inicio de periodo presidencial son: La LVIII Legislatura (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 Legislatura (1997-2000) del presidente Ernesto Zedillo, la LIX (2003-2006) del presidente Vicente Fox, y la LXI (2006-2009), del presidente Felipe Calderón.

Total	106				
-------	-----	--	--	--	--

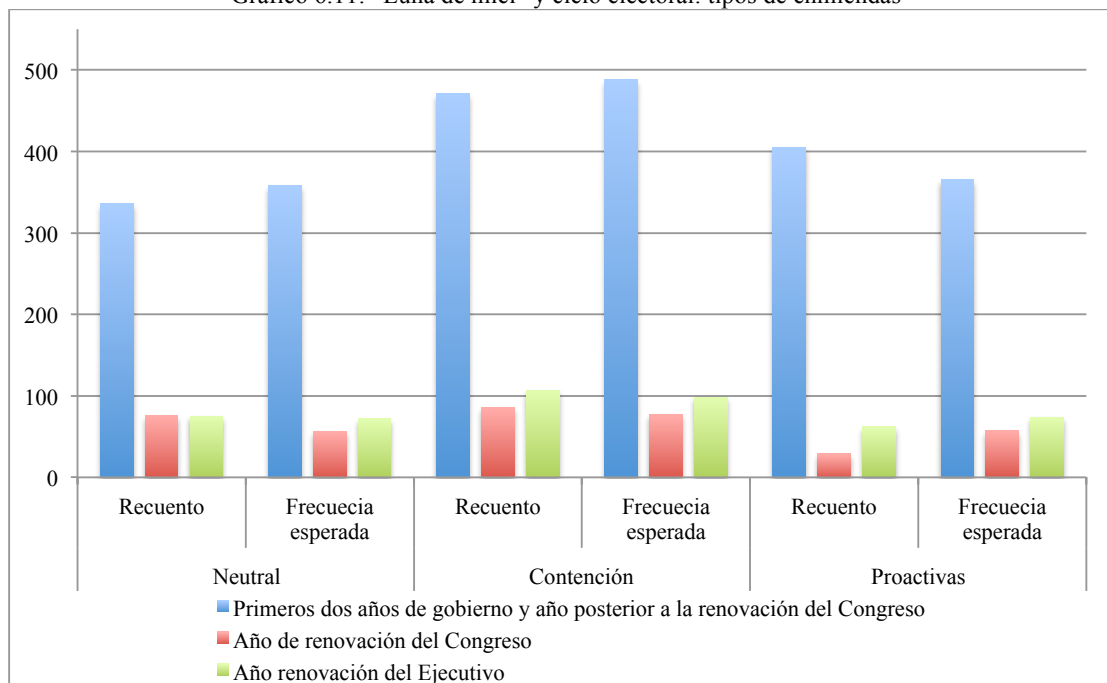
Fuente: elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página web de la Cámara de Diputados, México.

Los resultados de la prueba estadística U de Mann-Withney muestran una significancia bilateral de ,012 –menor a ,05- cifra que es significativa, implica rechazar la hipótesis nula, y sostener que ambas series organizadas en función de la legislatura inicial del presidente y de renovación de éste, muestran una distribución distinta. Por otra parte, la prueba también arroja una suma de rangos para los casos de la legislaturas iniciales mayor, a la suma de los rangos para los casos de la renovación de la legislatura.

Los datos de la grafica así como la prueba estadística U de Mann-Withney muestran que la cantidad de enmiendas se concentró en las legislaturas iniciales de los presidentes, es decir en torno a la “luna de miel” del presidente. Mientras que, efectivamente, hay una cantidad menor de enmiendas efectuadas en las legislaturas de renovación del Ejecutivo bajo los efectos del ciclo electoral.

Por otra parte, el gráfico 6.11 muestra los resultados de una tabla 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 primero 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.

Gráfico 6.11: “Luna de miel” y ciclo electoral: tipos de enmiendas



Primeros dos años de gobierno y año posterior a la renovación del Congreso, residuos tipificados: Proactiva 2,1; Contención -,8; y Neutrales: -1,2. N=1,212

Año electoral renovación del Congreso, residuos tipificados: Proactiva -3,8; Contención 1; y Neutrales: 2,6. N=191

Año renovación del Ejecutivo, residuos tipificados: Proactiva -1,3; Contención ,9; y Neutrales: ,3. N=244

Sig. asintótica (bilateral) Chi-cuadrado de Pearson: ,000

Fuente: elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa de México (SIL) y página web de la Cámara de Diputados, México

El gráfico 6.11 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, siendo improbable que se emitan enmiendas neutras. Pero para las dos categorías próximas a las comicios electorales se modifica sustancialmente el ritmo legislativo. De hecho, de los 36 proyectos analizados que caen en alguna de estas dos categorías a penas el 27 por ciento tiene más diez enmiendas. Más específicamente, para el año electoral de renovación del Congreso fueron efectuadas enmiendas más del tipo neutras. Y para la última categoría no hay una relación del todo clara con el tipo de enmiendas emitidas.

Esto no quiere decir, sin embargo, que no hayan sido tramitado proyectos legislativos importantes en periodos de año electoral de renovación del Congreso y del Ejecutivo. Por ejemplo, múltiples proyectos relacionadas con el sector seguridad pública y administración de justicia fueron aprobados en la última mitad del periodo del presidente Felipe Calderón, categorizados como de ciclo electoral¹⁷². Aún así, la aprobación de estos proyectos sería también impulsada por eventos vinculados a la explosión de la violencia ocurrida en el país que generarían condiciones extraordinarios del trámite legislativo para las políticas que buscaran controlarlo.

Pero la dinámica de la oposición en un contexto de ciclo electoral se expresa claramente en el proceso de reforma fiscal impulsado por el presidente Vicente Fox, propuesto inmediatamente después de las elecciones de renovación del Congreso del año 2003 y que la mayor parte de los elementos del proyecto del presidente fueron rechazados por el PRI en la oposición en el año 2004. Ello a pesar de que en el primer gobierno de minoría el presidente Ernesto Zedillo en la LVII (1997-2000) también había buscado una reforma fiscal, pero 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–, implicarían altos riesgos de fugas de votos para el partido de la oposición.

¹⁷² Algunos ejemplos son: el proyecto que expide la Ley Orgánica de Procuraduría General de la República – que recibió 8 modificaciones- y otro que expide la Ley de Policía Federal –con 15 modificaciones- , ambos proyectos culminaron su proceso legislativo en el 2009, año electoral de renovación del Congreso. Estos procesos de legislativos se asemejaron a los descritos por Adler y Wilkerson (2005), donde no se generaría un intenso trabajo legislativo a nivel comisiones, pero los partidos políticos harían públicos sus posicionamientos respecto tales políticas, sobretudo a nivel del Pleno.

Debido a ello, conforme se aproximan las elecciones una estrategia por parte de la oposición que adquiriría mayor peso es procurar que el Ejecutivo no logre la aprobación de sus proyectos de ley en el Congreso, buscando capitalizar electoralmente las derrotas legislativas del Ejecutivo al no lograr modificar el estatus quo. Mientras que para el Ejecutivo cuando se aproximan las elecciones la estrategia sería disminuir los riesgos de derrotas, lo que podría llevarle a reducir su agenda impulsada en el Congreso, y todo ello disminuya notablemente los ritmos legislativos en el Congreso (Fernandez-Albertos y Lapuente, 2010).

6.4 Modelos explicativos y su relación con el tipo de influencia legislativa

Como se expuso en el capítulo 2, las variables relacionadas a la interacción del sistema de partidos y a la dinámica político-contextual, conforman dos conjuntos de variables que explicarían el tipo de influencia legislativa ejercida en el Congreso. Para ello, siendo la unidad de análisis la enmienda clasificada – ya sea neutral, contención y proactiva- se analiza la relación entre estos conjuntos de variables y el tipo de influencia ejercida utilizando una regresión logística multinomial. La variable a explicar es, precisamente, la enmienda clasificación en una de las tres expresiones siendo la categoría de referencia las enmiendas clasificadas como neutrales. Este tipo de regresión permite establecer si existe o no una asociación 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.

Las variables vinculadas a la dinámica del sistema de partidos son el IOE, el NEP, la proximidad ideológica entre las agrupaciones de oposición con el partido político en el gobierno y la proporción de partidos de oposición en comisiones. El IOE y el NEP son los

resultadas de sus respectivas fórmulas, al igual que la proximidad ideológica¹⁷³. Por otra parte, el conjunto de variables político-contextuales son las comisiones organizadas en las cuatro categorías: Sector Fiscal; al Sector Derechos, Justicia y Gobernación, las comisiones *Issue*, y la categoría de *Issue* y Mayores, que implican la participación en conjunto de una comisión *Issue* y una Mayor (es decir, una comisión perteneciente al Sector ya sea Fiscal o de Derecho, Justicia y Seguridad), que como se ha mostrado en el capítulo interaccionan con el tipo de ley y los diferentes amplitudes de delegación. Las variables ciclo electoral y “luna de miel”, que fueron operacionalizadas siguiendo los mismo criterios de la anterior sección, así como también se integra a esta modelo la variable popularidad del presidente¹⁷⁴. Las variables que aparecen en sus casilleros en cero son las categorías de referencia.

6.8 Modelo de variables relativas al sistema de partidos

Variables	Freno			Proactivas		
	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

6.9 Modelo de variables vinculadas a la dinámica del sistema de partidos y político-contextuales

Variables	Freno			Proactivas		
	B	Error típ.	Exp.	B	Error típ.	Exp.

¹⁷³ Para las formulas utilizadas de cada legislatura ver capítulo dos.

¹⁷⁴ Los datos fueron extraídos Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales (BIIACS) del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE); y de Campos (2012). Para los casos en que el trámite legislativo de cada proyecto de ley tiene una duración amplia, se procedió a calcular la media de la popularidad del presidente para ese periodo de tramitación.

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
Porcentaje 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

El IOE cuenta con una asociación fuerte para emitir enmiendas de contención y una relación negativa con las enmiendas proactivas. Estos resultados son fuertes para el primer modelo y para el segundo modelo que integra variables político-contextuales se atenúa la relación, pero aún así se mantiene con cierta fortaleza. A lo largo del periodo estudiado, las tasas IOE superaron la cifra de 1 en dos periodos legislativos (LIX y LX) en que la oposición sería 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 de Ejecutivo, y las fuerzas de oposición contarían con una fuerza sustancial para controlar al Ejecutivo.

El NEP presenta una relación negativa con las enmiendas proactivas en el primero modelo compuesto por variables relativas al sistema de partidos. Estos resultados se relacionan con los altos valores del NEP para la LIX Legislatura y LXI, -periodos bajo los efectos del ciclo electoral en los cuales hay indisposición entre los agentes para distribuir beneficios entre sí. Sin embargo, en el segundo modelo que integra variables político-contextuales, el signo del NEP para las enmiendas proactivas es positivo, aunque no es significativa la relación, pero esto estaría relacionado con la LX, el periodo con el valor más alto para este indicador, que se emitió la más alta proporción de enmiendas proactivas y que interactuó con una estrategia de acercamiento entre el PRI y el PAN, y oposición fuerte que instrumentó el PRD.

La proximidad ideológica entre el PRI y PAN está altamente relacionada con las enmiendas proactivas, tal como se ha venido mostrando en este capítulo. Mientras que al contrario la proximidad ideológica entre el PRD y el partido en el gobierno presenta una fuerte relación negativa con las enmiendas proactivas, ya que este partido estuvo distanciado del partido en el gobierno. Por otra parte, se volvió a correr la regresión que integra ambos modelos cambiando la categoría de referencia a “proactivas”, y la proximidad del PRD con el partido en el gobierno presenta una relación importante para emitir enmiendas neutrales. Ello estaría relacionado con el tipo ley Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del estado, que apoyaría este partido en comisiones, y que para este tipo de leyes habría una relación con las enmiendas neutrales.

Asimismo, la proporción de legisladores de oposición con representación en oposición también muestra una relación significativa con las enmiendas proactivas para ambos modelos. Lo que coincide con la hipótesis de una mayor representación de legisladores de oposición tiende a aumentar la influencia de la oposición en los proyectos de ley del Ejecutivo. Como ya se vio, hubo una mayor proporción de legisladores de oposición el comisiones clasificadas como Fiscales, que fueron particularmente activas.

Por otra parte, las variables político contextuales muestran una dirección con el sentido de las hipótesis planteadas en el capítulo 3. La popularidad del presidente muestra una relación negativa con los tipos de enmienda de contención y las proactivas. Como se mencionó, ello sería debido a que los acuerdos entre las fuerzas políticas se ven cristalizados en la aprobación de las iniciativas del Ejecutivo a mediados de la primera Legislatura, una etapa en que empiezan a mostrarse los primeros signos de desgaste del presidente. Este desgaste afecta negativamente la popularidad del presidente. Los nuevos incrementos en los niveles de popularidad del Ejecutivo coinciden con el ciclo electoral y etapas de alejamiento entre las fuerzas políticas, y baja colaboración.

Los periodos de “luna de miel” y máxima lejanía de las próximas elecciones están positivamente relacionadas con las enmiendas de contención y, principalmente, con las enmiendas proactivas. Mientras que el ciclo electoral, específicamente el de renovación del Congreso mostrado aquí- 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 tiene 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 tipos de ley que concentran beneficios y hay procesos de delegación, tendería a aumentar el accionar legislativo de las comisiones para distribuir estos beneficios. Mientras que las comisiones *Issue* y Mayores, acompañadas en trámites legislativos por comisiones pertenecientes al Sector Fiscal también cuentan con una relación positiva para efectuar enmiendas proactivas. Y las comisiones clasificadas como Comisiones Sector Derechos, Justicia y Gobernación, no presentan una relación con efectuar algún tipo de enmienda.

CONSIDERACIONES FINALES

La relevancia del Congreso y, más precisamente, de las agrupaciones de oposición son los elementos distintivos de los gobiernos minoría en México aquí analizados. Ambos son la expresión del tipo de distribución en tres fuerzas políticas con proporciones de representación más o menos similares en el Congreso y de la condición institucional de gobierno de minoría. La nueva dinámica de producción legislativa exige una negociación continua por parte de los presidentes mexicanos. Evitar que el proyecto de ley sea rechazado y cuidar que el núcleo sustantivo de cada proyecto que presenta no sea modificado en su trámite legislativo, serían los principales aspectos a los que se dirigirían las negociaciones del presidente. Esta investigación puso de relieve la intensa influencia –a través de las enmiendas efectuadas- ejercida por parte de las fuerzas de oposición y los factores asociados a los cambios en esta influencia, sobre el contenido de los proyectos de ley presentadas por el Ejecutivo, a lo largo de su tramitación legislativa en la Cámara de Diputados.

Los más altos riesgos de derrota legislativa en el Congreso y el mayor control ejercido por parte de las agrupaciones de oposición sobre el gobierno se produce en los últimos periodos de gobierno de los presidentes. Inclusive, este fuerte control llegaría a inhibir el rol legislativo del Ejecutivo. Ello se debe a que el bloque de la oposición alcanza una composición partidista más cohesionada en el Congreso y además amplían la proporción de espacios legislativos ocupados, de cara a los del partido del presidente, para estos periodos legislativos. Esto elevaría considerablemente su influencia y alejarían notablemente el contenido de los proyectos de las preferencias del Ejecutivo, en caso de que resulten aprobados. Más aún, los efectos del ciclo electoral incrementan los incentivos para que las fuerzas políticas implementen estrategias que visibilicen y acentúen las diferencias entre sí, esto con el objetivo de enviarle un mensaje claro a su núcleo de votantes respecto las políticas que persiguen, lo que eleva los riesgos de derrota legislativa del presidente. Anticipándose a este escenario, el Poder Ejecutivo optaría por disminuir su rol como presentador formal de proyectos de ley en el Congreso.

Asimismo, esta investigación puso de relieve que el factor ideológico es 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. Este punto es clave para realizar una aproximación a la dinámica de las agrupaciones de oposición en su relación legislativa con el gobierno. Ya que al castigar a los partidos más extremos, se estaría propiciando que las negociaciones e intercambios entre los agentes políticos se desarrollen en puntos cercanos al centro del espectro ideológico. Así, el esquema de gobiernos de minoría en México tendería a premiar a los partidos de oposición menos alejados del centro. Y cuanto más extremo sea un partido de la oposición, el otro partido de la oposición ubicado en un punto en torno al centro se vería más favorecido incrementando su participación e influencia en el contenido de las políticas del Ejecutivo.

Por otra parte, sería probable que esta participación en el diseño de las políticas repercutiera en mayor protección y beneficios a las bases de apoyo político de ese partido de oposición ubicado en torno al centro del continuum ideológico. Y que en el mediano plazo se tradujera en mayores recursos para expandir su núcleo de votantes e incrementara las aspiraciones reales de ese partido de la oposición para llegar al gobierno. Por el contrario, el partido más extremo al verse disminuidos tanto su participación en el diseño de las políticas y, con ello, también los beneficios provenientes de las negociaciones en el Congreso, se incrementaría su dependencia a su núcleo básico de votantes. Esto llevaría a que los partidos más alejados del centro o extremos prioricen una estrategia *vote-seeking* para evitar riesgos de fugas de votos, sobre una estrategia *policy-seeking*.

Asimismo, la teoría explorada a lo largo de esta investigación expone que las motivaciones de los partidos de oposición para viabilizar las políticas de los gobierno de minoría sería acercar el contenido de estas políticas, hacia sus preferencias más próximas buscando que ello les reditúe electoralmente (Müller y Strom, 1999; Strøm, 1991). Las cantidades de enmiendas efectuadas más altas y las proporciones de enmiendas proactivas más

significativas fueron sobre el tipo de ley clasificada como *Client politics e Interest-group politics*, que cuentan con características de distribución de beneficios concentrados a grupos específicos. Este accionar legislativo sugeriría que se buscaron rendimientos electorales vía el favorecimiento y protección a los grupos de apoyo político ligados a cada partido político. Esta mecánica para obtener mayores rendimientos electorales sería el reflejo del legado todavía presente de organizaciones corporativas y grupos interés, que si bien previamente se cohesionaban en torno a la presidencia, posteriormente a la transición han estrechado sus vínculos con los principales partidos políticos del país. La alta cantidad de enmiendas efectuadas sobre este tipo de ley podría ser un indicador de la trascendencia con la que cuentan estas organizaciones en la vida interna de los partidos nacionales y su peso en la producción legislativa.

Del mismo modo, la mayor cantidad de proyectos de ley analizados fueron los clasificados como Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del estado. 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. A lo largo del periodo de estudio, la mayor parte de los gobiernos estaduales estuvieron a cargo del PRI, que emergieron como importantes polos de poder en el país, contrapeso a las decisiones del gobierno central e interlocutores validos en las negociaciones para que el presidente lograra la aprobación de sus proyectos de ley. Por lo tanto, sería esperable que muchos de los beneficios obtenidos por los partidos de oposición en las negociaciones con el gobierno central en el Congreso, fueran canalizados hacia los gobiernos estaduales, fortaleciera su relevancia como contrapeso entre los niveles de gobierno, y reforzara su posición e influencia interna en el partido.

Por otra parte, la dinámica legislativa en los partidos producida por estas importantes fuerzas internas –específicamente, las vinculadas a los grupos de interés y las que responden a fuerzas locales, para el caso aquí estudiado- deberían de llamar la atención para repensar el rol de los liderazgos partidistas y las posibles limitaciones que enfrentan para coordinar el actuar de sus grupos parlamentarios en el Congreso. Como se vio, en

contextos específicos -pautados por la interacción tipo de comisión y tipo de ley- el accionar legislativo a nivel comisiones llega a intensificarse considerablemente y las enmiendas efectuadas alcanzan cantidades importantes. Esto incrementaría los riesgos de pérdidas en la cadena de delegación en la relación principal-agente, que para este caso el principal sería el liderazgo partidista y el agente sería el legislador en una determinada comisión.

Entonces, valdría la pena hacer un esfuerzo dirigido a conformar un cuerpo teórico que relacione liderazgo partidista, legislador y accionar o comportamiento legislativo, y dé algunas pistas sobre porqué los partidos políticos estrechan los márgenes de acción de sus legisladores, o bien permiten un accionar más amplio, a pesar de asumir riesgos potenciales de control de sus legisladores. Una hipótesis es que los liderazgos partidistas enfrentarían dificultades para controlar a sus legisladores y ello genera este accionar legislativo más intensificado a nivel comisiones. Pero una hipótesis alternativamente es que este accionar intensificado surge de una decisión estratégica tomada por estos liderazgos.

Ambas hipótesis tendrían consecuencias contrapuestas sobre el accionar de los agrupaciones de oposición. La primera hipótesis implicaría que el partido tiene bajas capacidades para adoptar en lo interno posturas más o menos uniformes, más tendiente a un accionar fragmentado que podría extenderse a muchas otras políticas e inclusive generar inestabilidad en la producción legislativa. Mientras que la segunda hipótesis implicaría un partido con la flexibilidad de adaptar la mecánica de su actuación en función de sus diferentes intereses y fuerzas internas, pero a la vez con la capacidad de adoptar decisiones colectivas y actuar de manera coordinada y definida de cara a otras políticas. En todo caso, aquí se abre una línea de investigación que refine las relaciones entre el liderazgo partidista, sus decisiones estratégicas y el accionar legislativo de los grupo parlamentarios.

Otro asunto sobre el que cabe una breve reflexión son las consecuencias sobre los votantes que tiene esta relación de la oposición interactiva de confrontación y colaboración con el gobierno. Como se vio en la investigación, las fuerzas de oposición presentan una clara tendencia a distanciarse del gobierno en periodos cercanos al ciclo electoral. Inclusive,

debido a este distanciamiento llegan a rechazar medidas que previamente propusieron cuando eran gobierno, pero que no colaboran para su aprobación cuando son oposición, esto para evitar riesgos de fugas de votos. Estas estrategias por parte de los partidos de oposición podrían generar confusiones entre los votantes, ya que no dejan del todo claro cuales son las políticas que defienden. Y la débil consistencia programática haría poco predecible el actuar de los partidos, lo que dificultaría al elector emitir un voto que le dé un mayor peso al programa partidista.

Aún así, cabría esperar que conforme se acumulen las experiencia de gobiernos de minoría, mejore el funcionamiento de estos. Uno de los hallazgos de Strøm, (1991) es que los gobiernos de minoría tienden a funcionar mejor allí donde son más comunes. De hecho, el estudio del caso mexicano demuestra que conforme se ha acumulado la experiencia de gobiernos de minoría, se han implementado adecuaciones institucionales para ajustar su funcionamiento. Algunos de estos ajustes fueron las reformas al funcionamiento del Congreso del año 2006 que, a través de la rotación de las presidencias de las entidades de gobierno del Congreso entre las tres principales fuerzas partidistas, fomentaron una mayor participación legislativa de las fuerzas legislativas de oposición (ver capítulo 2). También los resultados de las elecciones del año 2012 confirmaban esta tendencia inaugurando la sexta legislatura con un gobierno de minoría, actualmente en curso y que no está incluida en esta investigación. Pero para viabilizar este gobierno de minoría, el presidente Enrique Peña Nieto del PRI, en un acto público acompañado de los liderazgos de las dos principales fuerzas políticas de esa legislatura (nuevamente, PAN y PRD), más otras fuerzas políticas importantes del país, anunció públicamente su agenda legislativa la cual se conformaba por proyectos de ley de las tres principales fuerzas políticas. Así, si la fortaleza de los partidos de oposición ha sido uno de los factores que explican la formación de gobiernos de minoría, reforzar la participación de estos partidos vía diversos mecanismos, sería una de las claves para mejorar su funcionamiento.

Y al contrario, uno de los principales desafíos que podría generar inestabilidad a los gobiernos de minoría sería excluir deliberadamente por un periodo considerable a alguna de las fuerzas de oposición de las negociaciones, ya que dejaría irresueltas muchas de las

demanda que esta fuerza representa. Además, como vimos, el distanciamiento de una de las fuerzas políticas de la dinámica legislativa tiende a generar una alta polarización en el sistema de partidos. Si a ello se añaden otros factores que hipotéticamente podrían surgir, como crisis económicas y de liderazgos, por mencionar algunos elementos, en el mediano o largo plazo se incrementarían las probabilidades de que surgiera un desafío a la representatividad de estos gobiernos y, directamente, debilitaría seriamente su capacidad para atraerse a los segmentos partidistas excluidos y polarizados.

Mientras que la normalidad para el funcionamiento general de los gobiernos de minoría es contar con partidos de oposición que sostienen una relación interactiva respecto del gobierno, es decir oscilante entre la colaboración y la oposición. Como ha quedado constatado, el distanciamiento o acercamiento entre las fuerzas de oposición, con las del gobierno, dependen de las estrategias políticas que instrumenten sus liderazgos partidistas, las cuales están pautadas por la fortaleza de cada uno de ellos y su peso en la relación gobierno-oposición, y de los costos –como lo sería alta distancia ideológica y la proximidad electoral- y beneficios -relacionados con el tipo de política discutida en el Congreso- que estén dispuestos a asumir y del balance que hagan al optar por una u otra estrategia para relacionarse con el presidente. Y para el presidente el funcionamiento del gobierno de minoría implica un estado de negociación continúa para lograr la aprobación de su agenda legislativa, forjando el apoyo de por lo menos uno de los partidos de oposición, que son fuertes, cohesionados y con ambiciones serias de convertirse en gobierno. Esa es, precisamente, la dinámica legislativa y de relación entre Poderes que se ha dado la democracia mexicana.

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.
- Álcantara, M., García, M., y Sánchez, F. (2005). *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un Análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- 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.
- Alcántara Sáez, M., 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, Fundación Carolina.
- 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
- Alemán, E., y Calvo, E. (2007). Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratica Argentina. En G. O'Donnell, 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 Chasqueti, D. (2005). Re-Election and Political Career Paths in the Uruguayan Congress, 1985-1999. *Journal of Legislative Studies*, 11-12, pp. 235-253
- Altman, D., y Pérez-Liñán, A. (1999). Más allá de la poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 11, p.p. 83-105

- Altman, D., y Pérez-Liñán, A. (2002). Assessing the Quality of Democracy: Freedom , Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. *Democratization*, 9(2), 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 Interes. 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.
- Béjar, L. (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, Canada.
- 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.
- Calvo, E., 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
- Calvo, E., 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
- Carey, J. M. (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.
- Casar, A. (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.
- Casar, A. (2008a). Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006. *Política y gobierno*, XV(2), pp. 219-263.
- Casar, A. (2011). ¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados? *Documentos de trabajo CIDE (No. 8)*. México D.F.
- Casar, A. (2013). Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano. *Política y Gobierno*, XX(2), 219-263.
- Casar, A., 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.
- Chasqueti, D. (2001). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional.
- Chasqueti, D. (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 el *XXII International Congress of LASA*. Miami: LASA.
- Coleman, W., y Skogstad, G. (1990). *Policy Communities and Policy-Making in Canada*. Toronto: Copp Clark Pitman.

- Colomer, J. M. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- Colomer, J. M., y Negretto, G. L. (2003). Gobernanza con poderes divididos en América Latina. *Política y gobierno*, X, pp.13-61.
- Colomer, J. M., 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 System. *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. (2006). The organization of Democratic Legislatures. En B. Weingast y D. Wittman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*. New York: Oxford University Press.
- Cox, G., y McCubbins, M. D. (1993). *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Cambridge: University of California Press.
- Cox, G. W., y McCubbins, M. D. (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge: University of California Press
- Cox, G. W., y Morgenstern, S. (2001). Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Political Studies*, 33(2), pp. 171-189
- 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. 332-334.
- Dahl, R. (1966). *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dahl, R. (1973). *Regimes and Oppositions*. (R. Dahl, Ed.). Clinton: The Colonial Press.
- Dahl, R. A. (1997). *La democracia y sus críticos. Reis*. 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 y Row.
- Downs, A. (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 presentad en *Congress and the President in a Partisan Era*. Program in American Politics in the Center for Presidential Studies.
- Elcock, H. (2001). *Political Leadership*. Montpelier Parade: Edward Elgar Publishing Limited.
- Elgie, R. (2007). Democratization 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 Blacwell.
- Ferejohn, J. A. (1974). *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968*. Stanford: Stanford University Press.
- Fernandez-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.
- Fiorina, M. (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.

- 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
- García Montero, M. (2008). *Instituciones y Actividad Legislativa en América Latina*. Documentos CIDOB America Latina (No. 23). Barcelona.
- García Montero, M. (2009). *Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina*. Madrid: CIS Centro de Investigaciones Sociológicas.
- García Montero, M., 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.
- 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. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Paídos.

- Huntington, S. (1972). *El Orden Político en las Sociedades de Cambio*. 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.
- José 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.
- 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.
- Krehbiel, K. (1996). Committee Power, Leadership, and the Median Voter: Evidence from the Smoking Ban. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 12(1), 234-256.
- Krehbiel, K. (1999). Paradoxes of Parties in Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 24(1), 31-64.

- Krehbiel, K. (2004). Legislative Organization. *The Journal of Economic Perspectives*, 18(1), 113-128.
- Krehbiel, K. (2012). Where's the Party? *British Journal of Political Science*, 23(2), pp. 235-266.
- 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 *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.
- Langston, J. (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.
- Lanzaro, J. (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. (J. Lanzaro, Ed.). Buenos Aires: CLACSO, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional.
- Lanzaro, J. (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. 183-305
- Lehoucq, F. (2007). Why is Structural Reform Stagnating in Mexico? Policy Reform Episodes from Salinas to Fox, *Documentos de trabajo CIDE Numero 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 Presidentialism. *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*. Nueva York: Palgrave Macmillan
- Loaeza, S. (1999). *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México D.F.: FONDE de Cultura Económica.
- Loaeza, S. (2000). El tripartidismo mexicano ¿un arreglo inestable? *Revista de Estudios Políticos*, 10 (Enero/marzo) , pp. 251-278
- 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

- Mainwaring, S., 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.
- Mainwaring, S., 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
- March, J. G., y Olsen, J. P. (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.
- 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 & 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.

Mirón Lince, R. M. (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 fallados. *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.

Morgenstern, S., y Nacif, B. (2002). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Morgenstern, S., 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
- 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 Strom, K. (1999). *Policy, Office, or Votes? How political parties in western europe make hard decisions.* (W. C. Müller y K. Strom, 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.
- Mustapic M., A., 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.
- Nacif, B. (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.
- Negretto, G. L. (2006). Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. *Latin American Politics y Society*, 48(3), pp. 63-92.
- Negretto, G., Nacif, B., Aparacio, 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.
- Neustadt, R. E. (1991). *Presidential power and the modern presidents. The politics of leadership from Roosevelt to Reagan* (1990 Editi.). Nueva 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.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G., y Schmitter, P. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. (G. O'Donnell y P. Schmitter, Eds.). Barcelona: Paidós.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), pp. 55-69.
- Parry, G. (1997). Opposition Questions. *Government and Opposition*, 32(4), pp. 457-461.
- Pasquino, G. (1997a). Oposición, gobierno sombra, alternativa. Por qué y cómo estudiar a la oposición. En G. Pasquino, O. Massari, y A. Missiroli (Eds.), *La Oposición en las democracias contemporáneas* (Primera ed.). 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, Martins Press.
- Pizzorno, A. (1997). 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*.
- PNUD. (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.
- Przeworski, A. (1999). Minimalist conception of democracy: a defense. En *Democracy's Value*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, A. (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: CIS 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
- Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, G. (1994a). *Ingeniería constitucional comparada*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (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.
- Shepsle, K. A., y Weingast, B. R. (1981). Structure-induced equilibrium and legislative choice. *Public Choice*, 37, 503-519.
- Shepsle, K. A., 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.

- Shugart, M., y Carey, J. (1998). Poder de decreto. Chamando os tanques ou usando a caneta? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 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.
- Siavelis, P. M. (2003). *The President and Congress in Postauthoritarian 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. (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.
- Strøm, K. (1991). *Minority Government and Majority Rule*. New York: 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, Canada:.

- 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.
- Ugalde, L. C. (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* (Primera Ed., p. 324). Chile: FLACSO.
- 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.
- Weldon, J. A. (2002b). Las Fuentes Políticas del Presidencialismo en México. En S. Mainwaring y M. Shugart (Eds.), *Presidencialismo y democracia en América latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Weldon, J. A. (2003). El Congreso, las maquinarias políticas locales y el «máximato»: las reformas no-reeleccionistas 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.,.
- Wilson, J. Q. (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 & Janes.

World Bank. (2001). *Crisis Management Mexico, 1994-1995* (pp. 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.

