

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

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

6.1 Introducción

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

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

Carlos Javier Vázquez Ferrel

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

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

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

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

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

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

Tabla 6.1.
Variables e Indicadores Vinculados al Sistema de Partidos

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

Fuente: Elaboración propia

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

El Gráfico 6.1 muestra, en el eje secundario, la evolución del Número Efectivo de Partidos (en adelante NEP) y del Índice de Oposición Efectiva (en adelante IOE) a lo largo del periodo de estudio. Por su parte, en el eje primario se muestran la cantidad de enmiendas efectuadas y su clasificación en neutrales, contención y proactivas de acuerdo a lo descrito en el Capítulo 2. De este gráfico sobresale que en las legislaturas LVII (1997-2000) y LVIII (2000-2003) se producen las más altas cantidades de enmiendas efectuadas, lo que coincide con el NEP más bajo del periodo estudiado: 2,85 y 2,81, respectivamente¹⁶³.

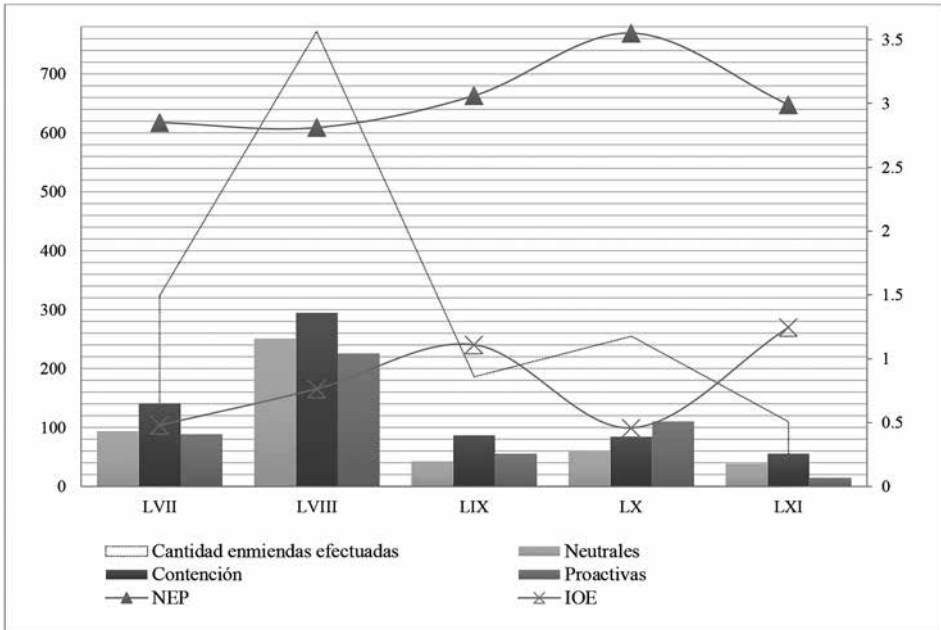
Dos factores habrían contribuido a que ello fuera así. En la LVII Legislatura (1997-2000) se produce el primer gobierno en minoría, un punto previo y muy cercano a la culminación de la transición mexicana ocurrida en el año 2000 (ver

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

Carlos Javier Vázquez Ferrel

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

Gráfico 6.1.
NEP e IOE: Enmiendas Efectuadas



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

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

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

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

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

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

Por otra parte, las tasas más altas de IOE $-1,11$ y $1,24$ —, se dieron en las LIX y LXI legislaturas¹⁶⁴. El poder del bloque de la oposición en la arena legislativa sería alto para estos periodos, lo cual implica que el gobierno tiene que negociar y asumir “precios considerablemente elevados” para lograr la aprobación de sus políticas, al mismo tiempo que aumentan los riesgos de salir derrotado por las agrupaciones de oposición que lo desafíen desde el Congreso. Esto podría explicar la baja cantidad de proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo en estos periodos (ver Capítulo 5). Las mayores cantidades de enmiendas clasificadas como de contención serían el reflejo de la fortaleza del bloque de oposición para controlar al gobierno, mientras que las bajas cifras de enmiendas proactivas mostrarían la indisposición por parte de estos actores para distribuir beneficios entre sí en estas legislaturas.

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

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Sin embargo, en la LX Legislatura (2006-2009) estos indicadores arrojaron valores contrapuestos, ya que la tasa de IOE es la más baja del periodo -0,4590-, mientras que el NEP presenta su valor más elevado: 3,55. Paradójicamente, este alto NEP no trajo una mayor cantidad de enmiendas efectuadas, como se hubiera esperado desde la teoría que postula que la fragmentación del sistema de partidos disminuye la base partidista del Presidente (Mainwaring y Shugart, 2002) con lo que aumentaría la vulnerabilidad del Presidente y se esperaría un incremento en la cantidad de enmiendas efectuadas¹⁶⁵. Por el contrario, lo que se observa en esta legislatura es que la fragmentación del sistema de partidos afectó directamente a la cohesión del bloque de la oposición, como expresa la baja tasa de IOE¹⁶⁶. Además, si se comparan las legislaturas que coinciden con los comienzos de mandato presidencial (LVIII para Vicente Fox y LX para Felipe Calderón), se observa una notable disminución en la cantidad de enmiendas efectuadas en la LX Legislatura (2006-2009) como muestra el Gráfico 6.1. Así, de las 255 enmiendas efectuadas en la LX Legislatura (2006-2009), el 43,36 por ciento fueron proactivas, el porcentaje más elevado de este tipo de enmiendas para el periodo de los gobiernos de minoría estudiado. Desde una perspectiva cualitativa, aumentó la influencia de la oposición. Por eso, lo que resultaría factible es que estas cifras estén interactuando con otros factores, como serían variables vinculadas a las estrategias de negociación entre los actores políticos en el Congreso.

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

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

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

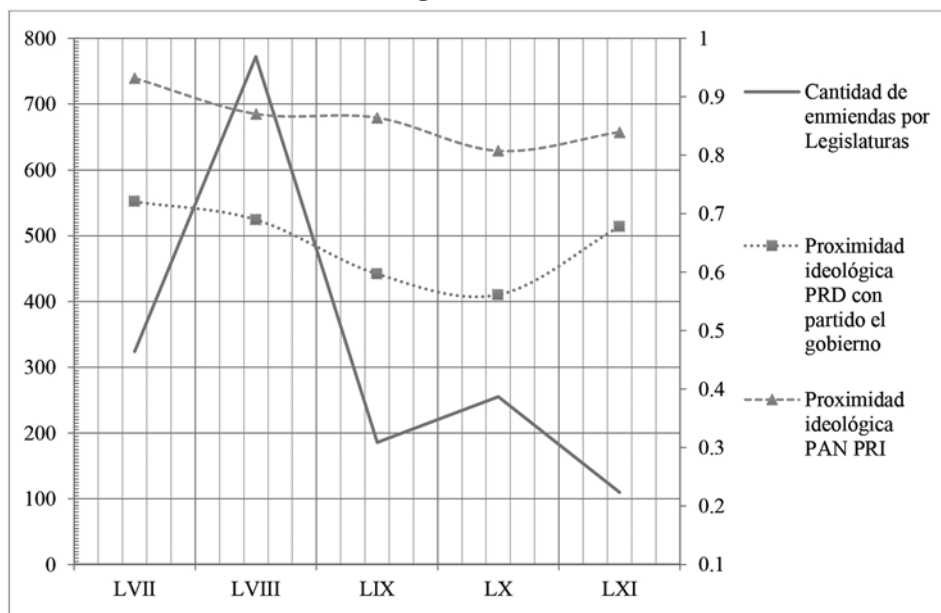
¹⁶⁶ En esta legislatura aparece el partido Nueva Alianza, generado a raíz de una fractura del PRI. Ver Capítulo 5, secciones 5.2 y 5.3.3

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

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

El Gráfico 6.2 muestra la cantidad de enmiendas efectuadas (eje primario) y la evolución de la proximidad ideológica entre el partido en el gobierno y cada uno de los principales partidos que componen el bloque de la oposición (eje secundario), a lo largo del periodo de estudio¹⁶⁷. La distancia ideológica fue calculada a partir de Sani y Sartori (1980) siguiendo el ajuste propuesto en García y Martínez (2002) como se describió en el Capítulo 2. El Gráfico 6.2 también contiene información acerca de la polarización ponderada sobre los escaños de cada partido político para cada legislatura (Rodríguez y Otero, 2013; Taylor y Herman, 1971)¹⁶⁸.

Gráfico 6.2.
Proximidad Ideológica: Enmiendas Efectuadas



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

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

Carlos Javier Vázquez Ferrel

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

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

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

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

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

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

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

Tabla 6.2.
Medias de Auto-Ubicación Ideológica de Legisladores

LVII Legislatura (1997-2000)									
	PRD			PRI					
	2,77			PAN					
				5,28					
				5,90					
LVIII Legislatura (2000-2003)									
		PRD	PRI	PAN					
		3,08	4,71	5,87					
LIX Legislatura (2003-2006)									
	P R D			PRI	P A N				
	2,81			5,22	6,44				
LX Legislatura (2006-2009)									
	PRD				PAN				
	2,25			PRI	6,19				
				4,46					
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: Sistema de Información Legislativa de México (SIL), página web de la Cámara de Diputados y PELA (1997-2000), PELA (2000-2003), PELA (2003-2006), PELA (2006-2009), PELA (2009-2012). Elaboración propia.

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

Carlos Javier Vázquez Ferrel

apoyo del PRI se tornaría imprescindible para el Presidente. Estas situaciones en el Congreso, donde el partido del Presidente está alejado del votante medio a lo largo del *continuum*, se encuentra en minoría, pero posee poder de veto, son categorizadas por Negretto (2006) como “divididas”. A este respecto, este autor agrega que tales distribuciones poseen mayores riesgos de caer en parálisis legislativas, ya que si el Presidente propone políticas alejadas de las preferencias del legislador mediano, muy probablemente serán rechazadas por éste. Asimismo, si el partido ubicado en torno al legislador mediano propone políticas alejadas de las preferencias del Presidente, muy probablemente serán vetadas por éste¹⁶⁹. Debido a estos riesgos, los presidentes serán cuidadosos en la composición de su agenda legislativa buscando proponer políticas próximas que incluyan las preferencias del legislador mediano.

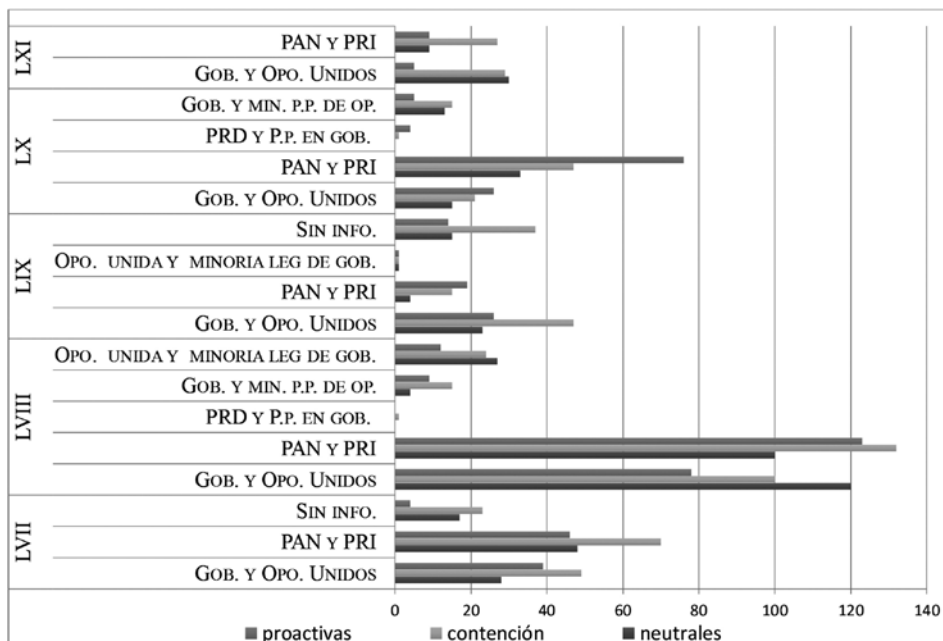
En este sentido, debido a que el PRI se ubicó en torno al centro ideológico, resulta esperable que haya ganado peso su participación en la agenda legislativa del Ejecutivo. Para analizar la relevancia adquirida por el PRI, el Gráfico 6.3 muestra las diversas coaliciones y su relación con el tipo de enmiendas efectuadas a nivel de las comisiones¹⁷⁰. En los periodos legislativos de inicios de mandatos (LVIII Legislatura para el Presidente Vicente Fox y LX Legislatura para el Presidente Felipe Calderón), el PRI destacaría como un aliado clave, pero lo fue todavía con mayor centralidad para el periodo inicial del gobierno de Felipe Calderón. Mientras, para las legislaturas finales de mandato (LIX y LXI) las coaliciones que incorporan a los legisladores del gobierno y a ambos partidos de oposición tomaron mayor peso.

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

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

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

Gráfico 6.3.
Coaliciones en comisiones y tipo de enmiendas



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

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

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

Carlos Javier Vázquez Ferrel

en coaliciones conformadas con el PRI y el partido en el gobierno. Para la LVIII Legislatura (2000-2003) esta coalición tripartita efectuó 298 enmiendas (26 por ciento proactivas; 33 por ciento de contención y 40 por ciento neutrales); sin embargo para la LX Legislatura (2006-2009) esta cifra cae a 62 enmiendas (en términos porcentuales: 41 proactivas, 33 de contención y 24 neutrales). Además, a pesar de que para este periodo el PRD era el partido de oposición con mayor porcentaje de escaños en la Cámara de Diputados, de los 682 proyectos de ley que presentó apenas logró la aprobación de 68¹⁷¹. Estos datos muestran que el contexto de polarización –que ubicaría a este partido en la contraparte del partido en el gobierno– afectó a la actividad legislativa en el Congreso.

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

6.2.3 La representación de la oposición en comisiones

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

¹⁷¹ Para la LX Legislatura (2006-2009) el PRI presentó 695 proyectos de ley y logró la aprobación de 91.

¹⁷² Entrevista realizada el 26 de febrero del 2013 en México, D.F.

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

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

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

Carlos Javier Vázquez Ferrel

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

	Porcentaje de enmiendas efectuadas en comisión	Proporción de legisladores de oposición					Porcentaje de enmiendas efectuadas en comisión	Proporción de legisladores de oposición						
		LVII 32,2 (2)	LVIII 58,2 (7)	LIX 69,8 (0)	LX 58,64 (5)	LXI 71,6 (2)		LVII 52,2	LVIII 58,2	LIX 69,8	LX 58,64	LXI 71,6		
1	Hacienda y Crédito Público 76%	50-61	58-63	65-70	59-65	69-73	13	Programación y Presupuesto 0,8%	50	-	-	-	-	-
2	Asentamientos Humanos y Obras Públicas 3,8%	50	-	-	-	-	14	Marina 0,792	-	-	66-70	59	-	-
3	Justicia y Derechos Humanos 3,2%	-	59-62	-	60-65	68	15	Presupuesto y Crédito Público 0,674	-	-	68	62	-	-
4	Economía 2,6%	-	-	-	-	72	16	Energía 0,364 %	-	-	-	-	72	-
5	Salud 2,191%	60	-	-	-	75	17	Seguridad Pública 0,333%	-	-	70	60-63	-	-
6	Seguridad Social 2,0%	-	58-68	69	59-60	-	18	Agricultura y Ganadería 0,3238%	-	57-65	-	-	-	-
7	Población, Fronteras y Asuntos migratorios 1,8%	-	-	-	-	70	19	Desarrollo rural 0,3238%	-	57-65	-	-	-	-
8	Gobernación y Seguridad Pública 1,43%	-	57-62	69	-	-	20	Puntos Constitucionales 0,31242%	-	-	68	60	68	68
9	Trabajo y Previsión Social 0,932%	-	58	-	-	-	21	Transporte 0,216%	-	-	70	-	-	-
10	Función Pública 0,862%	-	-	-	61	-	22	Juventud y Deporte 0,162%	-	-	69	-	-	-
11	Comercio y Fomento Industrial 0,826%	50	63	-	-	-	23	Defensa Nacional 0,156%	-	60	-	59	-	-
12	Medio Ambiente y Recursos Naturales 0,8032%	-	58-60	-	-	-	24	Comunicaciones 0,0518%	-	61	-	-	-	-

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

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

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

Por otra parte, cabe mencionar que los porcentajes de las enmiendas efectuadas en comisiones están vinculados a las temáticas de las iniciativas y a la frecuencia con que reciben iniciativas para su análisis. De este modo, las iniciativas legislativas que tienen como objetivo modificar la dinámica de sectores específicos de la economía nacional o del Estado no serían presentadas con tanta frecuencia por el Ejecutivo en comparación con otras materias, como por ejemplo la fiscal, en la cual el Presidente mexicano fue particularmente activo. Más bien sería esperable que el Ejecutivo presente iniciativas vinculadas a sectores específicos de la economía, entre otros temas, cuando el programa de gobierno así lo contemple y sean forjadas las coyunturas propicias que eleven las probabilidades de que estas iniciativas resulten aprobadas por el Congreso. Ello generaría que la participación legislativa –a través de las enmiendas efectuadas– por parte de estas comisiones vinculadas a sectores e intereses concretos fuera más bien puntual. Aun así, las 14 comisiones vinculadas a *issues* específicos alcanzaron el 16,39 por ciento de las enmiendas efectuadas para el periodo estudiado¹⁷³. Otro sector activo es el vinculado a Derechos, Justicia y Gobernación, integrado por las comisiones de Justicia y Derechos Humanos; Gobernación y Seguridad Pública; Seguridad Pública; Defensa Nacional; Marina y Función Pública, que en su conjunto alcanza el 7 por ciento de las enmiendas aprobadas.

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

Carlos Javier Vázquez Ferrel

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

Otro dato de la Tabla 6.3 que merece atención son los rangos de los cambios en la representación de las fuerzas de oposición en comisiones. Las legislaturas LVII (1997-2000) y LVIII (2000-2003) son los periodos que alcanzan los rangos más amplios de cambios en la representación de la oposición en comisiones. La proporción de la representación de la oposición en la comisión de Hacienda y Crédito Público cambió en hasta 11 puntos porcentuales para la LVII Legislatura (1997-2000) y hasta en 10 puntos en la comisión de Seguridad Social para la LVIII Legislatura (2000-2003), mientras que en los subsiguientes periodos los rangos se cierran alcanzando diferencias de entre hasta cinco y seis puntos porcentuales. Estos rangos en los cambios en la representación de la oposición serían un indicador de la alta sensibilidad de esta comisión a factores externos que inciden directamente en su composición¹⁷⁴. Asimismo, si se compara la proporción de legisladores de oposición a nivel de la Cámara de Diputados (en cursiva en la tabla) con la proporción de la representación de la oposición a nivel de las comisiones se aprecian cambios interesantes. Las legislaturas que son finales de mandato reproducen a nivel de comisiones una representación del bloque de la oposición similar al de la Cámara: en la LVII Legislatura (1997-2000) sólo dos comisiones tienen una representación de partidos de oposición ligeramente por encima de la proporción que guarda la Cámara, la LIX Legislatura (2003-2006) reproduce una proporción semejante y para la LXI Legislatura (2009-2012) sólo dos comisiones presentan una proporción en la representación del bloque de la oposición ligeramente superior al de la Cámara. Sin embargo, en las legislaturas LVIII (2000-2003) y LX (2006-2009), periodos que son inicios del mandato del Presidente, la

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

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

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

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

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

Carlos Javier Vázquez Ferrel

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

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

* La correlación es significativa al nivel 0,05.

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

VARIABLE	INDICADOR	FUENTE
Tipo de ley y comisiones	Cantidad de enmiendas en tipos de ley. Proporción de enmiendas proactivas, de contención y neutrales, en tipo de ley.	Sistema de Información Legislativa (SIL) y página Web de la Cámara de Diputados.
Popularidad del Presidente	Porcentajes de entrevistas que dijeron estar “de acuerdo” y “de acuerdo en parte”, con el Presidente.	Boletines trimestrales de Consulta Mitofsky dirigida por Roy Campos a lo largo del periodo del Presidente Vicente Fox; <i>El Juicio Ciudadano. Evaluación de la Presidencia de Felipe Calderón en México 2006-2012</i> , de Roy Campos (2012). Para el periodo del Presidente Ernesto Zedillo la colección de encuestas del Acervo de Opinión Pública de la Oficina de la Presidencia de la República Mexicana donado al BIIACS.
Ciclo electoral	Enmiendas efectuadas en el año electoral de la Cámara de Diputados y de renovación del Congreso y del Ejecutivo	Sistema de Información Legislativa (SIL) y página Web de la Cámara de Diputados.
“Luna de miel”	Enmiendas efectuadas en los primeros dos años de gobierno, y al año y siete meses posteriores a la renovación de la Cámara de Diputados	Sistema de Información Legislativa (SIL) y página Web de la Cámara de Diputados.

Fuente: Elaboración propia.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

6.3.1 Tipos de ley: comisiones y tipos de enmienda

La actuación legislativa en las comisiones, como se ha mencionado, está condicionada por el tipo de ley analizada, puesto que cada proyecto de ley cuenta con objetivos específicos y afecta a sectores e intereses distintos, por lo que es esperable que las fuerzas de oposición a su vez influyan de manera diferenciable según las características específicas de cada proyecto de ley. La Tabla 6.6 muestra la clasificación de los proyectos de ley analizados por las comisiones siguiendo la propuesta de Wilson (1980) ajustada (descrita en el capítulo), que se centra en la distribución costos y beneficios.

Tabla 6.6.
Tipo de Ley a partir de la Clasificación de Wilson (1980) Ajustada

Legislatura	<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: Sistema de Información Legislativa de México, página web de la Cámara de Diputados y Wilson (1980). Elaboración propia.

De la información recogida en la anterior tabla sobresalen varios elementos. El primero de ellos es que la mayor cantidad de políticas propuestas por el Poder Ejecutivo se concentra en las categorías *Entrepreneurial politics*, *Client politics e Interest-group politics* y Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado. Este último tipo de política fue la más impulsada por el Poder Ejecutivo, lo que refleja el alto dinamismo posterior a la alternancia ocurrida en el año 2000 respecto al “pacto federal”, esto es, en la redefinición de las relaciones entre las entidades estatales del país y la federación, así como las intensas reformas del Estado llevadas a cabo a nivel federal. Asimismo, pone de relieve que sólo son dos las iniciativas clasificadas como *Majoritarian Politics*, las cuales fueron impulsadas por el

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

Presidente Vicente Fox como parte de su paquete de cambios fiscales en su periodo presidencial¹⁷⁶. Por último, la tabla muestra que solamente hay una iniciativa clasificada como Simbólica y dos iniciativas como Internacionales, que recibieron enmiendas en su trámite legislativo.

Por otra parte, para analizar la distribución de estos tipos de ley en su trámite legislativo en comisiones, se clasifican en función de la propuesta de Masters (1961). Como se expuso en el Capítulo 2, esta clasificación permite distinguir a las comisiones a las que se les delega un mayor margen de acción de que aquellas que no son tan activas. La clasificación organiza a las comisiones en cuatro categorías: sector Fiscal, sector Derecho, Justicia y Gobernación, comisiones *Issue* y se crea la categoría de *Issue* y Mayores, que implica la participación en conjunto de una comisión *Issue* y una comisión perteneciente al sector Fiscal o de Derecho, Justicia y Seguridad. Para ello, la Tabla 6.7 presenta la relación de la participación legislativa de estas comisiones y el tipo de ley¹⁷⁷, a través de una tabla de contingencia.

¹⁷⁶ Ambas iniciativas fueron proyectos legislativos polémicos, ya que contemplaban ampliar la base de impuestos al valor agregado (IVA) a casi toda la cadena de bienes y servicios y proponían la eliminación de una serie de exenciones fiscales a segmentos empresariales de sectores agrícolas, ganaderos, pesqueros y editoriales de libros, revistas y periódicos, entre otras. Rápidamente, los principales partidos de oposición respondieron con intensas campañas publicitarias condenando la propuesta. Por otra parte, el bono democrático producto de las primeras elecciones en el país cuyos resultados fueron reconocidos y aceptados por todos los contendientes le dieron al Presidente Vicente Fox un capital político importante. Este capital fue invertido en la aprobación de estas reformas fiscales a través de campañas mediáticas e intensas negociaciones. Pero ambos intentos de reforma fracasaron. El primero recibió un alto número de modificaciones –un total de 67– que terminó por diluir sustancialmente el proyecto. Y el segundo fracturó al PRI, y gran parte del texto terminaría siendo rechazado por el Congreso. Estos procesos polarizarían de manera importante a las élites políticas del país. Por otra parte, los procesos *Majoritarian politics* presentan atributos como amplios debates respecto a los costos y probables beneficios que producirían estas medidas y objeciones ideológicas en los que participan actores políticos tradicionales como partidos políticos. Además, activan a diversos núcleos de la sociedad, lo que configuraría condiciones políticas extraordinarias, como ocurrió en estos casos (para más características sobre *Majoritarian politics* ver Capítulo 2).

¹⁷⁷ Se omiten los tipos de ley clasificadas como Simbólicas e Internacionales, debido que representan en conjunto sólo 3 casos. El caso del proyecto de ley clasificado como Simbólico fue analizado en conjunto por las comisiones de Gobernación y Deportes, mientras que los casos clasificados como Internacionales fueron analizados por la comisión de Hacienda y Crédito Público.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Tabla 6.7.
Tipo de Ley y Tipo de Comisión: Enmiendas Efectuadas

		Comisión Sector Fiscal	Comisión Sector Derecho, Justicia y Gobernación	Comisión Issue	Comisiones Issue y Mayores
<i>Majoritarian politics</i>	Recuento	70	–	–	–
	Frecuencia Esperada	48,7	–	–	–
	Residuos tipificados	3,1	–	–	–
<i>Entrepreneurial politics</i>	Recuento	169	6	–	9
	Frecuencia Esperada	128,6	18,0	–	24,6
	Residuos tipificados	3,6	-2,4	–	-3,1
<i>Client politics e Interest-group politics</i>	Recuento	571	50	15	90
	Frecuencia Esperada	504,7	70,5	54,2	96,5
	Residuos tipificados	3,0	-2,4	-5,3	-,7
Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado	Recuento	333	104	107	117
	Frecuencia Esperada	459,5	64,2	49,4	87,9
	Residuos tipificados	-5,9	5,0	8,2	3,1
Totales	Recuento	1,143	160	122	216

Chi-cuadrado de Pearson Sig. asintótica: ,000.

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

De la Tabla 6.7 sobresalen múltiples elementos. Las comisiones integrantes del Sector Fiscal participaron activamente en los proyectos de tipo de ley clasificados como *Entrepreneurial politics*, pero todavía más significativamente en los proyectos de ley clasificados como *Client politics e Interest-group politics*. Por otra parte, a pesar de que no es la más alta cantidad, estos tipos de proyectos recibieron el mayor número de enmiendas efectuadas a lo largo del periodo de estudio. Asimismo, la categoría *Issue* y Mayores, que implica la participación conjunta de una comisión *Issue* y una comisión perteneciente a uno de los otros dos sectores, también analizaría tipos de ley

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

Client politics e Interest-group politics, aunque sin llegar a ser significativa la relación. Las comisiones pertenecientes al Sector Derecho, Justicia y Gobernación presentan una clara relación significativa en su participación legislativa en proyectos de tipo Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado.

Otro dato que cabe destacar es que los tipos de ley desencadenaron una actuación legislativa diferenciable –a la luz de las enmiendas efectuadas apoyadas por las agrupaciones de oposición– por parte de las comisiones. Los tipos de ley Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado, a pesar de alcanzar la cantidad más alta de proyectos de ley analizados, no desencadenaron una actuación tan activa por parte de las comisiones que componen el Sector Derecho, Justicia y Gobernación. Por otro lado, si bien en la interacción de este tipo de ley con las comisiones pertenecientes al Sector Fiscal se eleva la cantidad de enmiendas, lo hace también de una manera sensiblemente menor a la esperada; pero, aun así, estas comisiones emiten una alta cantidad de enmiendas. Asimismo, los proyectos de ley clasificados como *Entrepreneurial politics*, aunque sólo suman 17 proyectos en total, también recibieron una cantidad sustancial de enmiendas en las que participaron básicamente comisiones pertenecientes al sector Fiscal. Sin embargo, los casos más pronunciados serían los tipos de ley clasificados como *Client politics e Interest-group politics*, ya que en su interacción con las comisiones del Sector Fiscal presentan una actuación marcadamente más activa en la cantidad de enmiendas efectuadas.

Por otra parte, la Tabla 6.8 muestra la relación entre el tipo de enmienda y el tipo de política, a través de una tabla de contingencia que pone de relieve múltiples elementos trascendentales. Muestra una relación positiva significativa entre la emisión de enmiendas proactivas para los tipos de ley *Client politics e Interest-group politics*, así como una relación negativa para que en este mismo tipo de ley se emitan enmiendas neutrales. Asimismo, esta tabla muestra una relación positiva para que se emitan enmiendas neutrales sobre los tipos de ley Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado, así como una relación negativa para emitir enmiendas proactivas sobre este tipo de ley.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Tabla 6.8.
Tipos de Enmienda y Ley

		<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
Neutral	Recuento	26	59	177	223
	Frecuencia Esperada	20,7	54,7	214,7	195,5
	Residuos tipificados	1,2	,6	-2,6	2,0
Contención	Recuento	31	86	274	272
	Frecuencia Esperada	28,2	74,6	292,7	266,5
	Residuos tipificados	,5	1,3	-1,1	,3
Proactivas	Recuento	13	40	275	166
	Frecuencia Esperada	21,1	55,7	218,6	1991,1
	Residuos tipificados	-1,8	-2,1	3,8	-2,3
Totales	Recuento	70	185	726	661

Chi-cuadrado de Pearson Sig. asintótica: ,000.

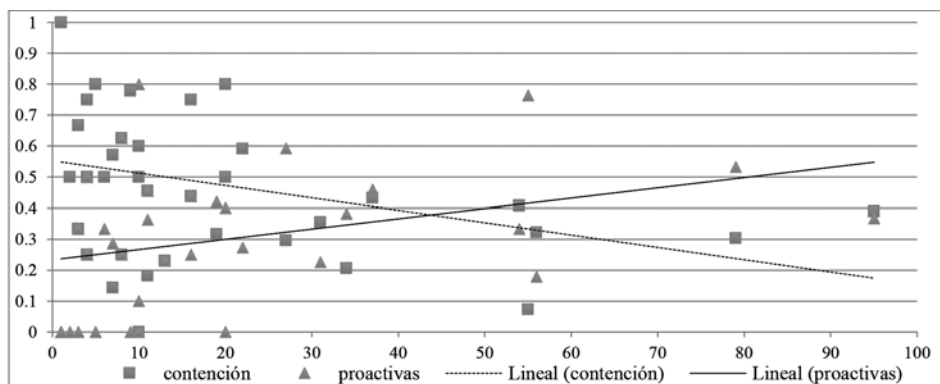
Fuente: Sistema de Información Legislativa de México, página web de la Cámara de Diputados y Wilson (1980). Elaboración propia.

Por otra parte, el Gráfico 6.4 muestra la relación entre las cantidades de enmiendas efectuadas, las proporciones de enmiendas de contención y de enmiendas proactivas y sobre los proyectos clasificados como *Client politics e Interest-group politics*. En la parte inferior se agregan los resultados de las correlaciones bivariadas para cada proporción de enmiendas de contención y proactivas con la cantidad de enmiendas efectuadas. El gráfico muestra una relación positiva entre la cantidad de enmiendas y la proporción de enmiendas proactivas, así como una relación negativa significativa a la realización de enmiendas de contención. De tal manera que, además de presentarse una alta cantidad de enmiendas, que sería una mayor delegación realizada por el partido político en estas comisiones, los procesos legislativos desencadenados por el tipo el tipo de ley *Client politics e Interest-group politics* –procesos

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

en los que participan principalmente comisiones del Sector Fiscal— tendrían características propicias para que se efectuaran mayores proporciones de enmiendas de tipo proactivas.

Gráfico 6.4.
Client Politics e Interest-group Politics: Tipo de Enmienda



Correlación de Pearson proporción de enmiendas proactivas y cantidad de enmiendas efectuadas: ,335*
Correlación de Pearson proporción de enmiendas contención y cantidad de enmiendas efectuadas: -,350*
Sig. 0,05* (bilateral)
Sig. 0,01** (bilateral)
N=39

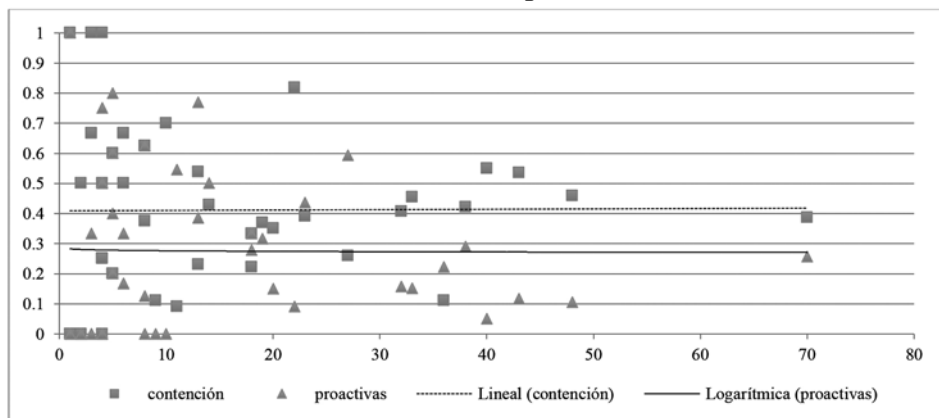
Fuente: Sistema de Información Legislativa de México, página web de la Cámara de Diputados y Wilson (1980). Elaboración propia.

Por su parte, el Gráfico 6.5 explora la relación entre la cantidad de enmiendas efectuadas y las proporciones del tipo enmienda de contención y proactivas, en los proyectos clasificados como Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado. En la parte inferior de este gráfico se agregan los resultados de la correlación bivariada entre la variable cantidad de enmiendas efectuadas sobre cada proyecto bajo esta clasificación, y las variables proporción de enmiendas de contención y proporción de enmiendas proactivas. Los resultados de la correlación indican que no es del todo clara la relación entre la cantidad de enmiendas efectuadas y el incremento de la proporción de algún tipo de enmiendas. Aun así, la correlación de Pearson muestra una relación negativa para las enmiendas proactivas y una relación positiva para las enmiendas del tipo de contención.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Por esto, si bien no es posible precisar una relación entre el aumento de enmiendas, con un tipo en específico, sería viable relacionar la actuación legislativa desencadenada por este tipo de ley –en la que se emplean a fondo las comisiones del Sector Derecho, Justicia y Seguridad¹⁷⁸–, con enmiendas neutrales (véase la Tabla 6.8). Es decir, podría considerarse que habría una actuación legislativa más contraída en el tipo de enmiendas efectuadas apoyadas por las fuerzas de oposición a nivel de comisiones para el tipo de ley Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado.

Gráfico 6.5. Políticas de Coordinación entre Niveles de Gobierno y Reforma del Estado: Tipo de Enmienda



Correlación de Pearson proporción de enmiendas proactivas y cantidad de enmiendas efectuadas: $-.096$

Correlación de Pearson proporción de enmiendas contención y cantidad de enmiendas efectuadas: $.008$

Sig. $0,05^*$ (bilateral)

Sig. $0,01^{**}$ (bilateral)

N=45

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

¹⁷⁸ De las 14 veces en que participan las comisiones de este sector, 12 son para este tipo de ley. Un ejemplo de este tipo de ley presentados en las legislaturas LX (2006-2009) y LXI, son el proyecto que incorporaba indicadores para evaluar el desempeño de las políticas públicas, aprobada por un amplio consenso entre las fuerzas políticas a nivel comisiones como en el Pleno. También se aprobaría un proyecto de ley que buscaba acelerar los procesos de licitación en un contexto de crisis económica, que buscaba aumentar el flujo de inversión pública y agregaba un capítulo al Código Penal para sancionar a los funcionarios públicos que cometan actos irregulares: recibió 12 neutrales, 15 freno y apenas 4 proactivas, un total de 33 enmiendas, la segunda cantidad más alta de la Legislatura. Por otra parte, dada la explosión de inseguridad que afectaba al país, fueron enviados por el Presidente Felipe Calderón al Congreso múltiples proyectos, que recibieron bajas cantidades de enmiendas. Por ejemplo, sobre las Fuerzas Armadas: 2 enmiendas neutrales; que expedía la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2 neutrales, 6 freno y 2 proactivas aprobadas en el Pleno del Congreso propuestas por el PRI, que destruirían la aprobación de este proyecto de ley, entre otros proyectos con similares características.

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

El Gráfico 6.6 explora la relación entre la cantidad de enmiendas efectuadas y las proporciones del tipo enmienda de contención y proactivas sobre los proyectos clasificados como *Client politics e Interest-group politics* y *Entrepreneurial politics*. En la parte inferior se agregan los resultados de la correlación bivariada entre la variable cantidad de enmiendas efectuadas sobre cada proyecto bajo ambas clasificaciones y las variables proporción de enmiendas de contención y proporción de proactivas. Además, se añaden los resultados de la correlación bivariada entre la variable cantidad de enmiendas efectuadas sobre cada proyecto clasificado como *Entrepreneurial politics*¹⁷⁹ y las variables proporción de enmiendas de contención y proactivas.

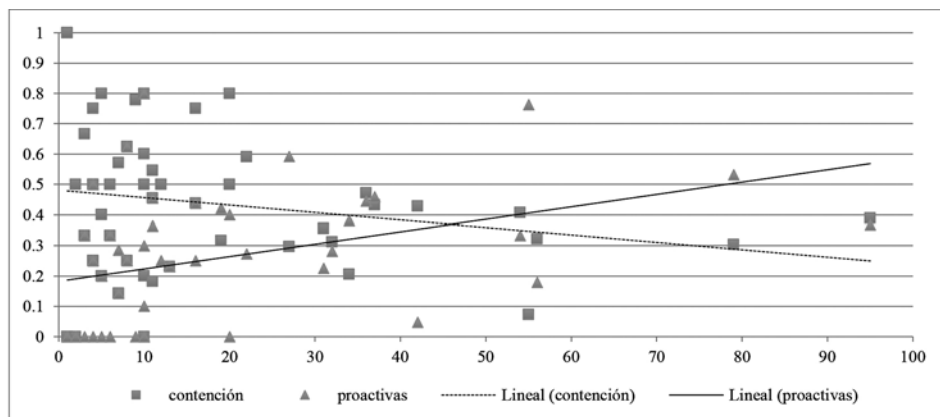
En este último tipo de ley la correlación arroja una relación positiva directa entre la cantidad de enmiendas efectuadas y la proporción de enmiendas proactivas. Sin embargo, la Tabla de contingencia 6.8, en la que se explora la relación entre las cantidades de los tipos de enmiendas con los tipos de ley clasificados como *Entrepreneurial politics*, arroja unos residuos tipificados de -2,0 para las enmiendas proactivas. Ambos resultados indican que conforme aumenta la cantidad de enmiendas –es decir, una mayor delegación a las comisiones– habría una mayor apropiación del proceso legislativo por parte de las comisiones que analizan este tipo de leyes, lo que incrementaría las probabilidades para que se ejerza una influencia más proactiva (Gilligan y Krehbiel, 1987).

En ambos tipos de ley –*Client politics e Interest-group politics* y *Entrepreneurial politics*– las comisiones pertenecientes al Sector Fiscal participaron predominantemente, presentaron características que indicarían que conforme aumenta la cantidad de enmiendas, habría una tendencia a que se incremente la proporción de enmiendas proactivas. La correlación que integra a ambos tipos de ley muestra una relación positiva para las enmiendas proactivas con una significación más robusta.

¹⁷⁹ Un ejemplo de un tipo de ley *Entrepreneurial politics* es el proyecto presentado por el Presidente Felipe Calderón en la LX Legislatura (2006-2009), que modificaba los derechos que se cobran para el acceso a áreas naturales protegidas buscando aumentar su protección. Este proyecto recibió un total de 11 enmiendas, la mayor parte para fortalecer aún más esta protección. Este proyecto fue aprobado por los principales partidos de oposición.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Gráfico 6.6.
Client Politics e Interest-group Politics y Entrepreneurial Politics:
tipo de Enmiendas Efectuadas



Correlación de Pearson proactivas y cantidad de enmiendas efectuadas: ,383**

Correlación de Pearson contención y cantidad de enmiendas efectuadas: -,185

Sig. 0,05* (bilateral)

Sig. 0,01** (bilateral)

N=56

Entrepreneurial politics:

Correlación de Pearson proporción de enmiendas proactivas y cantidad de enmiendas efectuadas: ,488*

Correlación de Pearson proporción de enmiendas contención y cantidad de enmiendas efectuadas: ,190

Sig. 0,05* (bilateral)

Sig. 0,01** (bilateral)

N=17

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

Lo que ponen de relieve los gráficos 6.4, 6.5 y 6.6— a través de la exploración de la relación entre los tipos de ley y los tipos de enmiendas— son las magnitudes de los procesos de delegación realizados por los liderazgos partidistas en las comisiones. Este proceso de delegación ha sido particularmente evidente para los proyectos categorizados como *Client politics e Interest-group politics*, donde contaron con un peso importante las comisiones vinculadas al Sector Fiscal, principalmente la comisión de Hacienda y Crédito Público —que jugó un rol determinante para que la oposición incidiera en la agenda legislativa del Presidente—. También desempeñaron un rol importante las comisiones *Issue* cuando, en conjunto con comisiones Mayores (es decir, Sector Fiscal o Sector Derecho, Justicia y Gobernación), participaron en el análisis de este tipo de ley.

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

Los tipos de ley *Client politics* e *Interest-group politics* presentan condiciones claras para efectuar enmiendas proactivas, lo que estaría relacionado con las características de beneficios concentrados de este tipo de ley y un accionar por parte de las agrupaciones de oposición para expandir estos beneficios. Por su parte, los tipos de ley *Entrepreneurial politics*, que tienen características de beneficios distribuidos y costos concentrados, presentan cierta tendencia a enmiendas de contención (aunque no significativa) y 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).

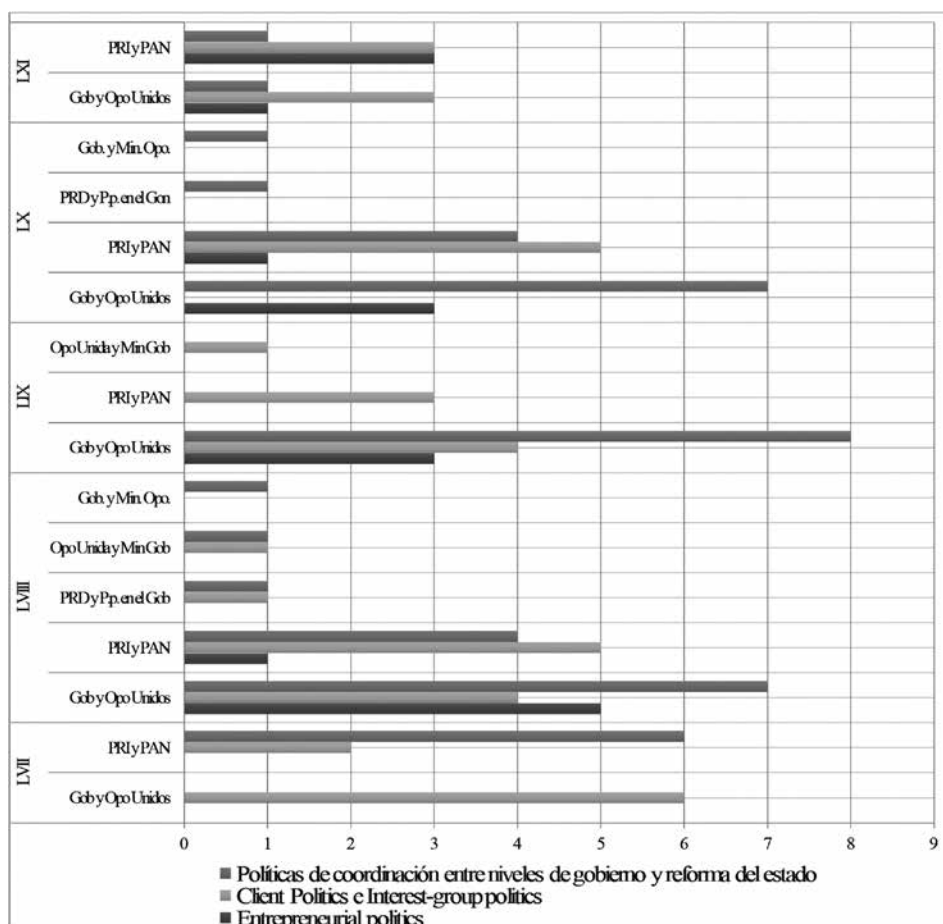
Por otra parte, constatar estas delegaciones no implica que los partidos políticos hayan sido irrelevantes en los procesos legislativos, sino más bien sugiere que los márgenes para negociaciones posteriores a los acuerdos partidistas adquieren diversas amplitudes. De hecho, en un contexto de gobierno de minoría con tres partidos con un peso legislativo similar, donde se hace indispensable la construcción de coaliciones, los partidos políticos se erigen en ejes articuladores de acuerdos tanto en su ámbito interno como en el externo, lo cual los hace agentes clave para estabilizar la producción legislativa. Además, los dirigentes partidistas serían particularmente cuidadosos en la conformación de su agenda legislativa a impulsar y en adecuar sus procesos de delegación en el Congreso buscando compatibilizar dos funciones: por un lado, lograr enviar mensajes lo suficientemente claros a sus núcleos de votantes respecto a las políticas que defienden en el Congreso; y, por otra parte, satisfacer y defender los intereses de sus bases y grupos de apoyos políticos con miras a expandirlos y fortalecerse para las próximas elecciones. Debido a la complejidad que implica la actividad legislativa, compatibilizar ambas funciones para lograr sus objetivos sería una tarea más bien difícil (Cox y McCubbins, 1993; Kiewiet y McCubbins, 1991).

Para explorar el énfasis puesto en los tipos de políticas por los partidos de oposición a lo largo del periodo de estudio, el Gráfico 6.7 muestra las coaliciones conformadas a nivel de comisiones por tipo de ley. Del gráfico sobresalen múltiples elementos. El primero de ellos es que en las Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado predominó el consenso entre las dos principales fuerzas de oposición y el gobierno. También en este tipo de política es en el que habría un menor proceso de delegación, por lo que sería esperable que los liderazgos partidistas hayan ejercido un rol

Carlos Javier Vázquez Ferrel

relevante para estos procesos legislativos. Por otra parte, como se ha venido sosteniendo, el PRD incidiría principalmente a nivel de comisiones a través de la conformación de estas coaliciones tripartitas –que integran al PRI y al partido en el gobierno–, por lo que se podría considerar que el énfasis de este partido estaría en este tipo de políticas. Otro dato que también señala el énfasis puesto por este partido sobre este tipo de ley es que de las tres coaliciones a nivel de comisiones conformadas por el PRD y el partido en el gobierno –una coalición muy poco frecuente–, dos fueron para este tipo de ley.

Gráfico 6.7.
Tipos de ley: coaliciones a nivel de comisiones



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

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

Por otra parte, *Entrepreneurial politics* sería un tipo de política que oscilaría entre amplias coaliciones –que integran a los principales partidos de oposición y al partido en el gobierno– y la coalición entre el PAN y el PRI. Muy probablemente cada una de estas coaliciones influya de diferente manera en los procesos de delegación ya que, como se vio para este tipo de ley, sólo cuando hay mayor cantidad de enmiendas existe mayor tendencia a emitir enmiendas proactivas para este tipo de ley. Asimismo, la coalición entre el PRI y el PAN se conformaría principalmente en torno a las políticas categorizadas como *Client politics* e *Interest-group politics* –tipos de ley desencadenantes de enmiendas más proactivas– y, en segundo lugar, también en torno a las Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado.

6.3.2 La popularidad del Presidente

El nivel de popularidad del Presidente es otra variable que puede afectar a la relación del Ejecutivo con las fuerzas de oposición. Un Ejecutivo positivamente valorado tendría una mayor capacidad de convocatoria, mientras que, por el contrario, un Presidente negativamente valorado podría llevar a las fuerzas de oposición a distanciarse, puesto que colaborar y asociarse con un presidente impopular podría restarles votos. Debido a ello, los agentes políticos serían particularmente sensibles a los cambios en la opinión pública, lo cual tiende a afectar la actuación del Congreso (Calvo, 2007). Aunque una alta popularidad del Presidente podría llevar a que las agrupaciones de oposición colaboren con el Ejecutivo, éstas podrían instrumentar diversas estrategias en el Parlamento para disminuir lo solicitado por el Ejecutivo. Aún más, si altos niveles de popularidad coinciden con periodos electorales, los posibles efectos positivos de la popularidad podrían verse diluidos por las estrategias de los grupos de oposición para buscar afectar negativamente los niveles de popularidad del Presidente (Barrett y Eshbaugh-Soha, 2007).

El Gráfico 6.8 muestra la evolución de la popularidad de los presidentes Ernesto Zedillo (1997-2000), Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012). Los datos de la popularidad para este gráfico siguen una línea por cuatrimestres y sus oscilaciones están marcadas por el eje primario. Una línea punteada marca la media de la popularidad para cada legislatura. La cantidad de enmiendas es evidenciada en el gráfico por la línea roja y, puesto

Carlos Javier Vázquez Ferrel

que algunos de los proyectos de ley caen en fechas similares, se integra en gris la desviación típica de las cantidades de enmiendas efectuadas.

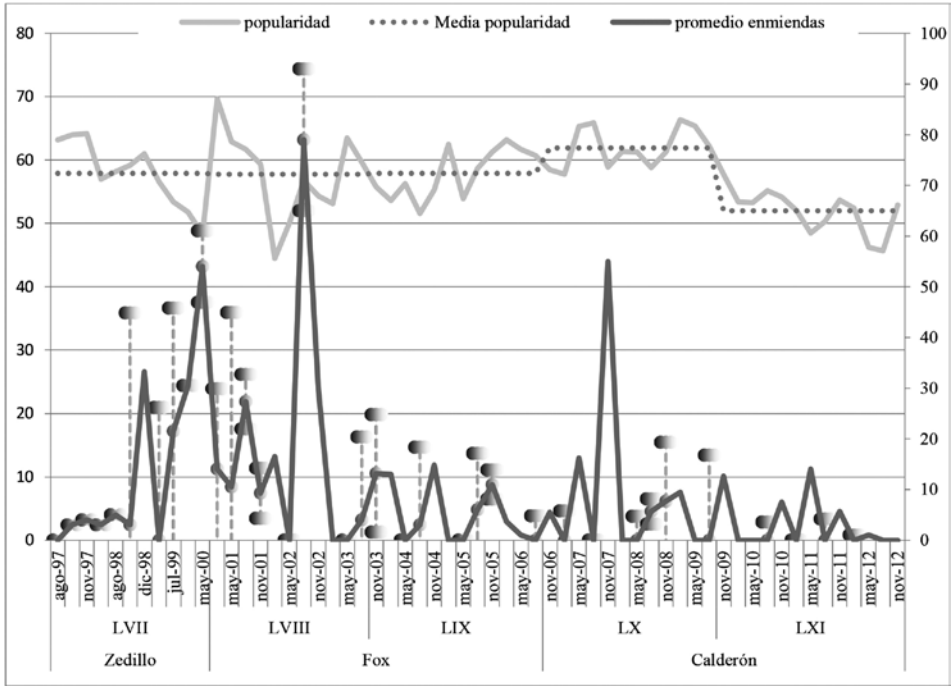
El gráfico muestra elementos importantes. El primero de ellos es que la popularidad del Presidente Ernesto Zedillo (LVII Legislatura 1997-2000) y la del Presidente Vicente Fox (LVIII Legislatura y LIX Legislatura) tuvieron una media similar de en torno al 57 por ciento. La del Presidente Felipe Calderón, por su parte, muestra una mayor oscilación, ya que para la LX Legislatura la media fue del 61 por ciento y para la LXI Legislatura descendió al 52 por ciento.

Por otra parte, la influencia legislativa de la oposición –a la luz de las enmiendas efectuadas– presenta una dinámica interesante. En los inicios de los mandatos de los presidentes, etapa en la que estos alcanzan los niveles de popularidad más altos, la cantidad de enmiendas efectuadas permanece estable. Sin embargo, conforme avanza este primer periodo legislativo la cantidad de enmiendas efectuadas se incrementa considerablemente, mientras que la popularidad del Presidente inicia su descenso. Esto podría ser el reflejo de que los acuerdos entre las fuerzas políticas se cristalizan en la aprobación de proyectos del Ejecutivo en la etapa en que el mandato del Presidente alcanza la mitad de la primera legislatura y comienzan a manifestarse los primeros signos de desgaste.

Asimismo, la popularidad del Presidente vuelve a incrementarse al final de la primera Legislatura, en torno a la campaña electoral para la renovación de la Cámara de Diputados. Este incremento en su popularidad es el reflejo de que el Presidente aumenta su exposición pública en la búsqueda de votos. Así, este aumento en la popularidad coincide con los efectos del ciclo electoral –variable que se explora con mayor detalle en la próxima sección–, que llevarían a las fuerzas de oposición a distanciarse del Ejecutivo y a disminuir su colaboración con el mismo.

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

Gráfico 6.8.
Popularidad del Presidente y cantidad de enmiendas efectuadas



Fuente: Boletín trimestral Consulta Mitofsky 2000-2006, Campos (2012), BIIACS y página Web de la Cámara de Diputados (México). Elaboración propia.

Sin embargo, una vez transcurrida la etapa electoral e iniciada la segunda legislatura, la actividad legislativa y la colaboración entre las fuerzas políticas parece reiniciarse. Paralelamente, la popularidad del Presidente nuevamente comienza a caer. Esta caída en la popularidad, no obstante, se revierte y comienza a subir cuando se aproximan las elecciones para la renovación del Ejecutivo y el Legislativo y aumenta la presencia en los medios del Presidente. Estos efectos del ciclo electoral llevarían a que las fuerzas de oposición se distanciaran del Ejecutivo y descendiera la actividad legislativa.

Para interpretar adecuadamente la relación entre la popularidad del presidente y la influencia legislativa de la oposición vale la pena señalar nuevamente que no es la popularidad la que hace disminuir la influencia legislativa de la oposición, sino que los altos niveles de popularidad coinciden con el

Carlos Javier Vázquez Ferrel

ciclo electoral y ello da lugar al distanciamiento entre las fuerzas políticas y disminuye la actividad legislativa¹⁸⁰. Más adelante en este capítulo se valida esta relación entre la popularidad del Presidente y la influencia legislativa de la oposición.

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

El ciclo electoral es otra de las variables considerada con potencial influencia en las enmiendas efectuadas. Conforme se aproximan las elecciones, las agrupaciones de oposición instrumentarían una estrategia que les llevaría a distanciarse y a diferenciarse del gobierno con el objetivo de maximizar su cuota de votos (Strøm y Müller, 1999; Strøm, 1991), mientras que al inicio de los mandatos presidenciales las agrupaciones de oposición enfrentarían menores riesgos de fuga de votos, ya que la fecha de las próximas elecciones se encontraría todavía distante. Al estreno de sus mandatos muchas veces los presidentes se encuentran en un periodo denominado como “luna de miel”, caracterizado por unos niveles de popularidad más altos así como un reflejo positivo en los medios de comunicación de su figura (Dominguez, 2001; Neustadt, 1991). Por tanto, una mayor lejanía de las elecciones incrementaría las probabilidades de que las agrupaciones de oposición sostuvieran negociaciones en el Congreso con las fuerzas gubernamentales, lo que se vería reflejado en la cantidad de enmiendas efectuadas.

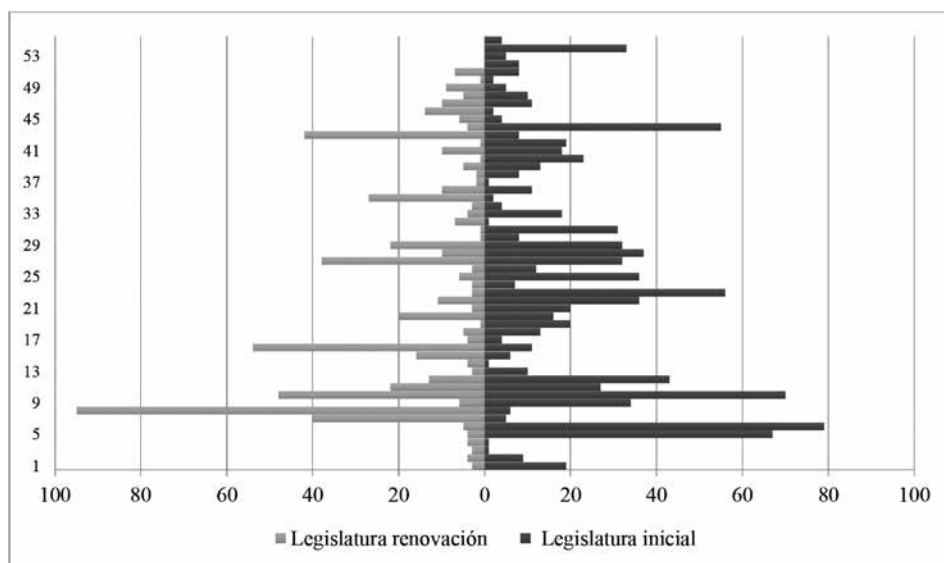
Aun así, vale la pena poner de relieve que además del ciclo electoral, los presidentes muchas veces suelen concentrar las iniciativas de ley que implicarían cambios legislativos sustanciales en los inicios de sus mandatos para aprovechar su etapa de “luna de miel”, lo que también traería una reacción más pronunciada por parte del Congreso. Adicionalmente, el inicio del mandato presidencial también podría estar marcado por un periodo de adaptación y entendimiento tanto de las fuerzas de oposición como del equipo de gobierno, que pudiera reflejarse en una dispersión en la actividad legislativa reflejada en una mayor cantidad de enmiendas efectuadas (Light, 1999).

¹⁸⁰ Por otra parte, un entrevistado para esta investigación (fue un alto dirigente del PRD), al ser cuestionado sobre el rol de la popularidad del Presidente en los procesos legislativos reflexionó lo siguiente: “No es que la popularidad del Presidente aleje a las fuerzas políticas, sino cómo se consigue esa popularidad. Las altas cantidades de dinero público gastadas en imagen y mercadotecnia influyen en el ánimo y proceso político en general. Pero el dinero como factor externo influye mucho, muchísimo”. Entrevista realizada el 19 de febrero del 2013 en México, D.F.

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

Para verificar la relación entre la variable ciclo electoral, el periodo de “luna de miel”, y la cantidad de enmiendas efectuadas se realiza la prueba estadística U de Mann-Whitney, utilizada para datos con distribución no paramétricos. Los datos son distribuidos en dos series: por un lado, todos aquellos proyectos de ley cuyas enmiendas se produjeron en la legislatura inicial del Presidente, es decir, en torno al periodo de “luna de miel”; por otro, todas aquellas iniciativas cuyas enmiendas se produjeron en la legislatura más cercana a la renovación del Ejecutivo, más propensa a los efectos del ciclo electoral¹⁸¹. El Gráfico 6.9 muestra la distribución de ambas series, donde el eje X presenta la cantidad de enmiendas efectuadas y el eje Y muestra el número de iniciativas analizadas; en colores se diferencian ambas series. En la parte inferior se integra una tabla con los resultados de la prueba estadística U de Mann-Whitney.

Gráfico 6.9.
Cantidad de enmiendas efectuadas distribuidas por legislatura inicial y legislatura de renovación del Ejecutivo



¹⁸¹ Las legislaturas codificadas como de inicio de periodo presidencial son: la LVIII (2000-2003) del Presidente Vicente Fox y la LX (2006-2009) del Presidente Felipe Calderón. Por otra parte, las legislaturas codificadas como de renovación del Ejecutivo son: la LVII (1997-200) del Presidente Ernesto Zedillo, la LIX (2003-2006) del Presidente Vicente Fox y la LXI (2006-2009) del Presidente Felipe Calderón.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Prueba de estadística U de Mann-Whitney					
Ciclo Electoral	Número de casos	Suma de rangos	U de Mann-Whitney	Z	Sig. asintót. bilateral
Legislatura inicial	55	3341,50	1004,000	-2,254	,012
Legislatura renovación	51	2330,00			
Total	106				

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

Los resultados de la prueba estadística U de Mann-Whitney muestran una relación estadísticamente significativa entre ambas variables, por lo que se puede mantener que es diferente la cantidad de enmiendas aprobadas en las legislaturas iniciales y las de renovación. Por otra parte, la prueba también arroja una suma de rangos para los casos de las legislaturas iniciales mayor a la suma de los rangos para los casos de la renovación de la legislatura.

Los datos del Gráfico 6.9, así como la citada prueba estadística U de Mann-Whitney, evidencian que la cantidad de enmiendas se ve incrementada en las legislaturas iniciales de los presidentes, es decir, en torno a la “luna de miel”, mientras que decrecen en las legislaturas de renovación del Ejecutivo bajo los efectos del ciclo electoral.

Por otra parte, la Tabla 6.9 muestra los resultados de una tabla de contingencia que relaciona el periodo de “luna de miel”, el ciclo electoral, con los tipos de enmiendas efectuadas. Para emprender un análisis con mayor detalle de los efectos del ciclo electoral y la “luna de miel”, se crearon tres categorías. En la primera de ellas se incluyeron todas aquellas enmiendas efectuadas en los primeros dos años de cada gobierno más el año y siete meses posteriores a la renovación de la Cámara de Diputados, periodo donde se esperaría que ocurriera la mayor participación de las fuerzas de oposición debido a la lejanía de las elecciones y la “luna de miel” del Presidente; la segunda categoría incluye todos aquellos procesos legislativos desarrollados en el año electoral de renovación del Congreso y la tercera categoría abarca el año electoral de renovación del Ejecutivo y los 5 meses previos a ese mismo año; para estos dos últimos periodos sería esperable observar una reducción sustancial de la actividad legislativa debido a los efectos del ciclo electoral.

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

Tabla 6.9.
“Luna de Miel” y Ciclo Electoral: Tipos de Enmiendas

		Primeros dos años de gobierno y año posterior a la renovación del Congreso	Año de renovación del Congreso	Año de renovación del Ejecutivo
Neutral	Recuento	336	76	75
	Frecuencia Esperada	358,4	56,5	214,7
	Residuos tipificados	-1,2	2,6	-2,6
Contención	Recuento	471	86	107
	Frecuencia Esperada	488,6	77	98,4
	Residuos tipificados	-,8	1,0	,9
Proactivas	Recuento	405	29	62
	Frecuencia Esperada	365	57,5	73,5
	Residuos tipificados	2,1	-3,8	-1,3
Totales	Recuento	1,212	191	244

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

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

Esta tabla muestra que, efectivamente, hay una relación importante entre los primeros dos años de gobierno del Ejecutivo y el año inmediato posterior a la renovación del Congreso y las enmiendas catalogadas como proactivas. Para las dos categorías próximas a los comicios electorales se modifica sustancialmente el ritmo legislativo. De hecho, de los 36 proyectos analizados que caen en alguna de estas dos categorías apenas el 27 por ciento tiene más de diez enmiendas. Además, para el año electoral de renovación del Congreso fueron efectuadas más enmiendas del tipo neutrales. Para la última categoría no hay una relación del todo clara con el tipo de enmiendas emitidas.

Esto no quiere decir que no hayan sido tramitados proyectos legislativos importantes en periodos de año electoral de renovación del Congreso y del Ejecutivo. Por ejemplo, múltiples proyectos relacionados con el Sector de la

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Seguridad Pública y de la Administración de Justicia fueron aprobados en la última mitad del periodo del Presidente Felipe Calderón, categorizados como de ciclo electoral¹⁸². Aun así, la aprobación de estos proyectos sería también impulsada por eventos vinculados a la explosión de la violencia ocurrida en el país, que generó condiciones extraordinarias del trámite legislativo para las políticas que buscaran controlarlo.

Un ejemplo de la dinámica de la oposición en un contexto de ciclo electoral se expresa claramente en el proceso de reforma fiscal que fue impulsada por el Presidente Vicente Fox, propuesto inmediatamente después de las elecciones de renovación del Congreso del año 2003. La mayor parte de las propuestas de este proyecto, iniciado inmediatamente después de las elecciones de renovación del Congreso, fueron rechazadas por el PRI, en la oposición en el año 2004, a pesar de que en el primer gobierno de minoría el Presidente Ernesto Zedillo en la LVII Legislatura (1997-2000) también había buscado una reforma fiscal; el PAN, en ese entonces en la oposición, la rechazó (Lehoucq, 2007). Que los dos partidos, –tanto el PRI como el PAN– hayan buscado reformas fiscales cuando estaban en el gobierno evidencia que ambos coincidían en la necesidad de más ingresos para el Estado, pero que los dos se hayan opuesto a la aprobación de las medidas cuando fueron oposición, mostraría que en un contexto de proximidad electoral generar beneficios que el otro agente pueda aprovechar electoralmente –a pesar de la existencia de coincidencias en ciertas posiciones–, implicaría altos riesgos de fugas de votos para el partido de la oposición.

Ello avala el argumento de que conforme se aproximan las elecciones, se incrementa la probabilidad de que la estrategia de la oposición sea bloquear las iniciativas del Ejecutivo buscando capitalizar electoralmente las derrotas legislativas del Presidente. Mientras, cuando se aproximan las elecciones, la estrategia para el Ejecutivo sería disminuir los riesgos de derrotas, lo que podría llevarle a reducir la agenda legislativa impulsada, disminuyendo así los ritmos legislativos en el Congreso (Fernández-Albertos y Lapuente, 2010).

¹⁸² Algunos ejemplos son el proyecto que expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República –que recibió 8 modificaciones– y otro que expide la Ley de la Policía Federal –con 15 modificaciones–. Ambos proyectos culminaron su proceso legislativo en 2009, año electoral de renovación del Congreso. Estos procesos legislativos se asemejaron a los descritos por Adler y Wilkerson (2005), en los que no se generaría un intenso trabajo legislativo a nivel de comisiones y los partidos políticos harían públicos sus posicionamientos respecto tales políticas sobre todo a nivel del Pleno.

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

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

Como se expuso en el Capítulo 2, las variables relacionadas tanto con la interacción del sistema de partidos como con la dinámica político-contextual conforman dos conjuntos de variables que explicarían el tipo de influencia legislativa ejercida en el Congreso por la oposición. Para comprobar si las hipótesis desgranadas en esta investigación tienen fuerza para explicar la citada influencia se han llevado a cabo varios análisis estadísticos. Cabe recordar que la unidad de análisis son las enmiendas clasificadas en neutrales, de contención y proactivas. Dadas las características de esta variable y su agrupación en tres valores de corte nominal se ha elegido la técnica de regresión logística multinomial. Se pretende encontrar los factores que incrementan la probabilidad de introducir enmiendas proactivas y de contención tomando como categoría de referencia las enmiendas neutrales¹⁸³. Este tipo de regresión permite establecer si existe o no una asociación significativa entre la variable dependiente y las variables explicativas que componen los modelos, la fortaleza que existe en esta asociación entre variables, así como estimar la dirección de esta relación entre las enmiendas de freno y proactivas con las variables explicativas.

Tabla 6.10.
Modelo de Variables Relativas al Sistema de Partidos

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

Categoría de referencia: neutral

¹⁸³ En el Anexo 2 se muestra los resultados arrojados por esta regresión utilizando como categoría de referencia “enmiendas proactivas”.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Tabla 6.11.
Modelo de Variables Vinculadas a la Dinámica del
Sistema de Partido y Político-Contextuales

Variables	Freno			Proactivas		
	B	Error típ.	Exp.	B	Error típ.	Exp
IOE	,728*	,445	2,072	-,174*	,554	,754
NEP	2,068**	,916	7,907	1,475	1,105	4,115
Proximidad ideológica PRI y PAN	10,876**	4,406	52866,918	16,686***	4,734	1764292
Proximidad ideológica PRD y partido en el gobierno	-,498	3,791	,608	-10,750**	4,823	2,144E-00
Proporción de legisladores de oposición en comisiones	,005	,005	1,005	,027***	,006	1,027
Popularidad del Presidente	-6,470***	1,770	,002	-8,071**	1,935	,000
Luna de miel 2 primero años + año y medio posterior a renov. de Cong.	,416*	,229	1,516	,791**	,256	2,206
Ciclo electoral Año renovación Cong.	,102	,290	1,108	-,626*	,342	,535
Ciclo electoral Año renovación Eje.	0	0	0	0	0	0
Comisiones Sector Fiscal	,333	,229	1,395	,776***	,281	2,172
Comisiones Sector Derechos, Justicia y Gobernación	,101	,309	1,107	,188	,366	1,207
Comisiones <i>Issue</i> y Mayores	-,032	,285	,968	,745**	,332	2,107
Comisiones <i>Issue</i>	0	0	0	0	0	0
Nagelkerke ,086						

* $p \leq 0,1$

** $p \leq 0,05$

*** $p \leq 0,01$

Categoría de referencia: neutral

Como ponen en evidencia las Tablas 6.10 y 6.11, los incrementos en el IOE están asociados a la emisión de enmiendas de contención; a la vez, incrementos en este indicador disminuyen las probabilidades de emisión de enmiendas

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

proactivas. A lo largo del periodo estudiado, las tasas IOE superaron el valor de 1 en dos periodos legislativos (LIX y LX), en los cuales la oposición fue sustancialmente fuerte y se inclinó por emitir enmiendas de contención. Esta relación coincide con la hipótesis de que valores IOE por encima de 1 inhibirían el rol legislativo del Ejecutivo y las fuerzas de oposición contarían con una fuerza sustancial para controlar al Ejecutivo.

Por otra parte, el NEP para ambos modelos presenta una relación positiva con las enmiendas de contención. Estos resultados se relacionan con los altos valores del NEP para las legislaturas LIX y LXI, periodos en los cuales el tamaño legislativo de los principales partidos no alcanza diferencias sustanciales, se acercan las próximas elecciones y hay indisposición entre los agentes para distribuir beneficios entre sí, lo que se refleja en una baja emisión de enmiendas proactivas.

Asimismo, la proximidad ideológica entre PRI y PAN es un factor altamente relacionado con la emisión de enmiendas proactivas. Como se vio, esta asociación de partidos a nivel de comisiones fue frecuente para la aprobación de políticas clasificadas como *Client politics* e *Interest-group politics*, lo que generó un contexto propicio para la emisión de enmiendas proactivas.

El factor proximidad ideológica entre el PRD y el partido en el gobierno presenta una relación negativa con las enmiendas proactivas. Por otra parte, se cambió la categoría de referencia a “proactivas” y los modelos arrojan para esta variable una relación positiva para la emisión de enmiendas neutrales y de contención (ver Anexo 2). Ello estaría relacionado con el tipo de ley Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado, que guarda relación con las enmiendas neutrales y que este partido apoyaría en comisiones, así como con una estrategia deliberada del PRD para relacionarse con el Presidente¹⁸⁴.

Asimismo, la proporción de legisladores de oposición con representación en comisiones muestran una relación significativa con las enmiendas proactivas

¹⁸⁴ Sobre este punto, al preguntar a un entrevistado que ocupó altos cargos en el PRD sobre su valoración respecto al rol del partido como oposición con los presidente panistas, reflexionó en voz alta: “Supimos ser ‘dique’ al presidente, pero no pudimos ser ‘brecha’... paramos y corregimos al presidente, pero no pudimos transformar al país con el presidente”. Los resultados arrojados por este modelo confirman la afirmación del entrevistado, ya que hay una clara predominancia a emitir enmiendas neutrales o de contención en las coaliciones en que participó este partido y una baja probabilidad de emitir enmiendas proactivas. Entrevista realizada el 26 de febrero del 2013 en México, D.F.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

para ambos modelos. Lo que coincide con la hipótesis de que una mayor representación de legisladores de oposición aumenta la influencia de ésta en los proyectos de ley del Ejecutivo. Como se vio, hubo mayores proporciones de legisladores de oposición en las comisiones clasificadas como Fiscales y en los periodos legislativos que son inicios de mandato del Presidente (la LVIII Legislatura (2000-2003) y LX Legislatura (2006-2009), que son factores que también incrementan la emisión de enmiendas proactivas.

Por otra parte, las variables político-contextuales muestran una dirección en el sentido de las hipótesis planteadas en el Capítulo 2. La popularidad del Presidente tiene una relación inversa con los tipos de enmienda de contención y las proactivas. Como se mencionó, esto ocurre porque a lo largo del periodo de estudio los incrementos en la popularidad del Presidente están ligados al ciclo electoral y a las etapas de distanciamiento entre las fuerzas políticas.

Los periodos de “luna de miel” y de máxima lejanía de las elecciones están positivamente relacionados con las enmiendas de contención y, principalmente, con las enmiendas proactivas. Por su parte, el ciclo electoral, específicamente el de renovación del Congreso, tiene una relación negativa significativa con las enmiendas proactivas.

Las variables centradas en la clasificación de las comisiones muestran que las comisiones del Sector Fiscal tienen una alta probabilidad de emitir enmiendas proactivas. Como se mostró, este tipo de comisiones interactúan altamente con los tipos de ley *Client politics* e *Interest-group politics*, *Entrepreneurial politics* y procesos de delegación, lo que coincidiría con la hipótesis de que los tipos de ley que concentran beneficios y en los que hay procesos de delegación incrementan la probabilidad de que se emitan enmienda proactivas como mecanismo para distribuir beneficios. La participación simultánea de comisiones *Issue* y Mayores (es decir comisiones pertenecientes al Sector Fiscal o comisiones del Sector Derechos, Justicia y Gobernación) en los trámites legislativos también cuenta con una relación positiva para efectuar enmiendas proactivas. Las comisiones clasificadas como comisiones Sector Derechos, Justicia y Gobernación no presentan una relación con efectuar algún tipo de enmienda, lo que está relacionado con las tipos de ley Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado, donde se emplearon a fondo estas comisiones.

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

Recapitulación

En este capítulo se han explorado las variables que integran ambos modelos con potencial explicativo sobre la influencia de la oposición. El modelo relativo a factores del sistema partidista puso de relieve que valores superiores del IOE inciden en que el bloque de la oposición se incline por controlar al Ejecutivo y emitir enmiendas de contención; además, valores elevados de este indicador evidencian un bloque de oposición fuerte (en términos de su cohesión y tamaño legislativo), lo que aumenta los riesgos de que el Ejecutivo sea derrotado en el Congreso. Anticipando esta posibilidad, el Presidente reduce su agenda legislativa, dando lugar así a una disminución de los ritmos legislativos en el Congreso desencadenados por sus proyectos de ley.

El NEP mostró que en contextos en que la fuerza legislativa de los partidos es más o menos equitativa (y si además este tipo de distribución ocurre en periodos bajo el ciclo electoral), los partidos tienden a rehuir la colaboración y baja la distribución de beneficios entre sí para evitar romper este equilibrio. Sin embargo, en contextos con distribuciones partidistas con más de tres agentes y que son lejanos a la fecha electoral, cobra mayor relevancia la construcción de coaliciones entre algún partido de la oposición y el partido gubernamental. La proximidad ideológica es un factor importante ya que una mayor proximidad ideológica entre un determinado partido de la oposición y el partido gubernamental incrementa las probabilidades para que se asocien y este partido de la oposición ejerza mayor influencia. Además, en un contexto de polarización ideológica con tres partidos en que un partido de oposición está ubicado en un extremo del *continuum* ideológico y el partido gubernamental se ubica en el extremo contrario, gana mayor relevancia el partido de la oposición ubicado en un punto intermedio entre los partidos extremos. Esta relevancia del partido ubicado en un punto intermedio lo convierte en un agente central para coaligarse con el partido gubernamental y que el Presidente logre la aprobación de sus proyectos. Así, permite a este partido de oposición ejercer una mayor influencia legislativa en el diseño de los proyectos de ley del Ejecutivo a lo largo de su trámite parlamentario.

Además, la representación de los legisladores de oposición en comisiones es clave, ya que mostró que en periodos particularmente intensos de producción legislativa –específicamente los periodos legislativos de inicio de mandato del Presidente– los liderazgos partidistas fueron activos reubicando a sus

Carlos Javier Vázquez Ferrel

legisladores en comisiones clave. En estos periodos, el bloque de la oposición estuvo sobrerrepresentado en comisiones importantes y a incrementos en la proporción de legisladores de oposición correspondió un aumento en la influencia legislativa de la oposición.

Por otra parte, las diferentes características de los proyectos de ley generaron reacciones diferenciadas en el Congreso por parte de los partidos de oposición. La tipología utilizada mostró que las *Client politics e Interest-group politics* presentan una actuación más intensificada por parte de las agrupaciones de oposición, específicamente del PRI, partido que emitió una gran cantidad de enmiendas proactivas para este tipo de ley. Por el contrario, los tipos de ley Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado, mostraron una actuación por parte de los partidos de oposición en el Congreso –a la luz de las enmiendas efectuadas– menos activo. Sería esperable que los liderazgos partidistas ejercieran un mayor control sobre los procesos legislativos de estos tipos de ley y esto haya dado un perfil menos activo a la generación de enmiendas en comisiones.

El ciclo electoral y la “luna de miel” del Presidente son etapas que pautaron el ritmo de las enmiendas impulsadas por la oposición en el Congreso. Los primeros dos años de mandato del Presidente son particularmente intensos en negociaciones e intercambios entre las fuerzas políticas en el Congreso, lo que se ve reflejado en una mayor influencia legislativa de la oposición. Pero en etapas próximas a la fecha de los comicios electorales –es decir, de ciclo electoral–, las fuerzas políticas se distancian y disminuye la colaboración. Además, en etapas próximas a los comicios la popularidad del Presidente se eleva, lo que incrementa los riesgos de que los partidos de oposición sufran fugas de votos hacia el partido del Presidente. El peligro de un Presidente popular y la cercanía de las elecciones incentivan a los partidos de oposición a instrumentar estrategias legislativas para afectar negativamente la popularidad del Presidente y asegurar votos. Anticipando este escenario, el Presidente disminuye su agenda legislativa, lo que reduce los ritmos legislativos y la influencia de la oposición.