

CONSIDERACIONES FINALES

CONSIDERACIONES FINALES

A pesar de la relevancia que tiene la oposición para el funcionamiento de los regímenes democráticos, se trata de un asunto que ha sido escasamente analizado. No existe una posición unánime respecto a si una oposición se fortalece al optar por el distanciamiento y la confrontación directa con el gobierno. Tampoco está claro todavía hasta qué punto una oposición que colabora frecuentemente con el gobierno va minando su peso tanto en su relación con el gobierno, como en su capacidad de mantenerse como alternativa al mismo. Partiendo de estas inquietudes, en esta investigación se han explorado los factores que pautan el acercamiento de las agrupaciones de oposición a la esfera gubernamental y la influencia que éstas ejercen en el diseño de las acciones gubernamentales, a la luz del caso mexicano de gobierno en minoría.

En el primer capítulo se mostraron las bases teóricas en las cuales se cimienta esta investigación. A través de la revisión de la literatura especializada y teniendo en cuenta la complejidad del tema, se identificaron tres modelos teórico-descriptivos de la relación oposición-gobierno. Si bien en los hechos las agrupaciones de oposición difícilmente siguen un único curso de acción, estos modelos permiten diferenciar algunas características de esta relación: oposición en su perspectiva “clásica”; oposición “debilitada” o “diluida”; y oposición “interactiva”. El primer modelo es característico de los sistemas basados en dos partidos, en los que hay una clara distinción entre el partido en el gobierno y el partido en la oposición. El modelo de la oposición “debilitada” o “diluida” se configura en sistemas multipartidistas con el abandono del bloque de la oposición por parte de algunos de sus componentes para integrarse en una coalición gubernamental multipartidista, ejercer funciones de gobierno y construir una mayoría legislativa favorable al gobierno, lo cual debilita al bloque de la oposición. Por último, el modelo de oposición “interactiva” surge en sistemas multipartidistas compuestos por agrupaciones de oposición con un peso legislativo relevante que sostienen una relación interactiva entre la colaboración y la confrontación con el gobierno. En estos casos el gobierno, dada su condición de minoría, se ve en la necesidad de conseguir el apoyo legislativo de alguno de los partidos de oposición para lograr la aprobación de su agenda y el impulso de sus políticas públicas.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Estos modelos teórico-descriptivos de la relación oposición-gobierno tienen diferentes implicaciones prácticas en el despliegue de las fuerzas de oposición en el Parlamento. En el modelo de oposición en su perspectiva “clásica”, el rol de la oposición está asociado con una función más inclinada al control del gobierno desplegado en el Parlamento, mientras que en el modelo de la oposición “debilitada” o “diluida”, el rol de los legisladores en el Congreso está supeditado a pactos y acuerdos entre los integrantes de la coalición gubernamental. Por su parte, en el modelo de oposición “interactiva” el Parlamento surge como una arena de intensas negociaciones entre las fuerzas gubernamentales y las de oposición, negociaciones que tendrán un potencial importante para acercar el contenido de la agenda gubernamental hacia las preferencias más cercanas a las fuerzas de oposición como una de las condicionantes para dar su apoyo final.

La revisión de la literatura brindó las bases teóricas y conceptuales en las cuales anclar el estudio del caso mexicano y explorar los incentivos a los que se enfrentan los liderazgos partidistas de oposición para forjar su relación con el gobierno. El periodo de estudio del caso mexicano abarca desde el año 1997 al 2012 etapa en la que los gobiernos, como ya se puso de manifiesto, están en minoría en el Congreso. Por su parte, el sistema de partidos mexicano estuvo configurado durante este tiempo en torno a tres partidos fuertes, cohesionados, institucionalizados y disciplinados, con porcentajes de apoyo electoral que generaron una representación legislativa en el Congreso que no alcanza diferencias sustanciales entre sí. Estas características hacen que los partidos de oposición sostengan serias aspiraciones de ganar las elecciones presidenciales y que, bajo esta premisa electoral, sostengan una relación estratégica interactiva entre la colaboración y confrontación con el gobierno, el cual se encuentra inmerso en una negociación continua para conseguir el apoyo de estos partidos y lograr la aprobación de su agenda de políticas. De tal manera que los partidos de oposición son agentes clave en los gobiernos en minoría en México, tanto por lo que le permiten hacer como por lo que no le permiten hacer al gobierno. De ahí la relevancia del estudio del caso mexicano.

En el segundo capítulo se expusieron los criterios para determinar el campo de análisis de esta investigación centrada en las políticas propuestas por el Presidente y aprobadas en el Congreso. La aprobación, dada la composición partidista del Legislativo ya mencionada, necesita la aquiescencia de por lo

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

menos uno de los principales partidos de oposición. Se partió del supuesto que los partidos de oposición cuentan, puesto que el gobierno no tiene mayoría, una influencia potencial sobre el contenido de las políticas impulsadas por el Presidente. Para explicar esta influencia legislativa y los cambios generados en la misma se adoptó como modelo básico de análisis el propuesto por Strøm (1991). Este modelo parte de la hipótesis de que los partidos no sólo buscan puestos gubernamentales, sino que además tienen como objetivo influir en las políticas para cumplir parte del programa por el cual fueron votados, satisfacer a su núcleo de votantes y proteger y expandir sus bases de apoyo político. Para este autor, entonces, las prioridades de los partidos de oposición oscilan entre colaborar con el gobierno para influir en las políticas que éste impulsa y distanciarse del gobierno en periodos cercanos a la fecha electoral para evitar fugas de votos y erigirse como una alternativa viable para reemplazar al gobierno. Además, en este capítulo se organizaron dos modelos explicativos (uno compuesto por variables relativas al sistema partidista y otro que integra factores respecto a la dinámica político-contextual), y se expuso su operacionalización sobre la influencia legislativa de la oposición.

En el tercer capítulo se emprendió una exploración de la arquitectura institucional del Congreso y de las facultades legislativas que la Constitución mexicana le atribuye al Poder Ejecutivo. Uno de los aspectos que se subrayan en este capítulo es que el Presidente mexicano, en comparación con sus pares de América Latina, es uno de los más débiles de la región, ya que carece de poderes de decreto y de atribuciones para apresurar trámites legislativos específicos en el Congreso¹⁸⁵. Dada esta condición de debilidad institucional del Poder Ejecutivo para presionar al Congreso, uno de los mecanismos para asegurarse el apoyo de por lo menos uno de los partidos de oposición y lograr la aprobación de sus proyectos de ley es que el Presidente abra su agenda legislativa a la participación activa de los partidos de oposición para que estos puedan proclamar públicamente créditos por su participación y se beneficien políticamente de su aprobación. Por otra parte, la arquitectura institucional de la Cámara de Diputados es otro factor que potencia la influencia de las

¹⁸⁵ El 9 de agosto de 2012 se publicó en el Diario de Oficial de la Federación una reforma al artículo 71 de la Constitución que contempla la llamada “iniciativa preferente” a cargo del Ejecutivo. Este fortalecimiento de los poderes legislativos del Presidente lo posibilitan para que “el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones” pueda “presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente”. Ante iniciativas de esta índole, la Cámara de origen tendrá hasta 30 días para su discusión y votación de la respectiva iniciativa. En caso de resultar aprobada o de modificación, la Cámara revisora tendrá el mismo plazo para la discusión y votación de dicha iniciativa.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

agrupaciones de oposición. Las entidades de gobierno de la Cámara tienen una composición proporcional que impulsa la participación de los tres principales partidos en el diseño de la agenda de este foro de representación política y producción legislativa. Además, puesto que la totalidad de las entidades no pueden ser presididas por un mismo partido y la presidencia de éstas debe rotar anualmente, los liderazgos partidistas –para dar estabilidad al trabajo legislativo– permanecen en una negociación continua tendente a incluir las demandas de los tres principales partidos, ya que si se excluyera de los acuerdos a una de las principales fuerzas de manera prolongada, ésta podría implementar una estrategia que obstaculizase el desahogo de la agenda legislativa.

El marco institucional del Congreso mexicano erige a las comisiones en la arena donde tienen lugar gran parte de las modificaciones a las propuestas del Ejecutivo. La teoría especializada proyecta a las comisiones del Congreso como un espacio propicio para el intercambio y negociaciones entre los agentes políticos (Shepsle y Weingast, 1981, 1994). El diseño institucional de la Cámara de Diputados en México libera a las comisiones de restricción alguna tanto en cuanto a la cantidad de modificaciones que podrían efectuar sobre los proyectos de ley así como en cuanto a su profundidad. Además, la discusión llevada a cabo en el Pleno de la Cámara se produce sobre el informe elaborado por la comisión, no sobre el proyecto de ley inicialmente presentado y la legislación que finalmente se aplica es la plasmada en el informe emitido por las comisiones. Aunque el margen de acción de las comisiones es amplio, éstas interactúan con un marco institucional que refuerza el rol de los partidos políticos ya que estos designan a los líderes de sus bancadas en el Congreso, los cuales a su vez definen la integración de las comisiones y pueden reubicar a sus legisladores. En el caso mexicano los partidos políticos tienen un peso importante, ya que la prohibición de la reelección –recientemente eliminada– a cualquier puesto de elección popular hace que la carreras políticas se encuentren bajo el control de los núcleos de dirección de los partidos políticos, lo cual influye de manera importante en que los legisladores supediten sus acciones a las directrices partidistas.

En los capítulos descriptivos del caso mexicano se mostró cómo, después de más de siete décadas de control hegemónico por parte de un partido –el PRI–, en el año 2000 llega al Poder Ejecutivo un Presidente proveniente de un partido hasta ese momento en la oposición –el PAN– y también en ese año se repite

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

por segunda ocasión la situación de que un Presidente se encuentre en minoría en el Congreso. Esta característica de minoría legislativa del Presidente en un sistema con dos partidos de oposición fuertes y bien cohesionados, innovadora en la realidad mexicana, introdujo la posibilidad de que se activara un juego de vetos mutuos entre los agentes políticos que obstaculizara el desahogo de la agenda legislativa en el Congreso. Uno de los hallazgos de esta investigación es que este juego de vetos mutuos no se activó, sino que los agentes partidistas se encontraron inmersos en un juego de negociaciones cruzadas donde, por un lado, negociaban la aprobación de los proyectos de ley que impulsaban con los otros agentes partidistas para conseguir su apoyo y, por otra parte, negociaban a qué proyectos legislativos impulsados por los otros agentes partidistas otorgarían su apoyo para que fueran aprobados. Esta nueva dinámica generó que la producción legislativa pasara a contar con una estructura multidireccional impulsada por estos tres agentes partidistas, que revelarían capacidades para colaborar entre sí, presentar proyectos con relativas expectativas de éxito y obtener ganancias legislativas semejantes. Aquí también se abre una línea de investigación para indagar qué tipo de legislación fue aprobada, ya que, bajo esta distribución de agentes con una fuerza legislativa similar donde las coaliciones son indispensables para lograr toda aprobación, sería lógico esperar que estos actores sean particularmente cuidadosos para no otorgar su apoyo a políticas con atisbos de riesgos que alteren la correlación de fuerzas.

El rol legislativo del Presidente también se transformó. Si bien, previamente, con el soporte de su partido con presencia hegemónica llegó a monopolizar la producción legislativa, la nueva dinámica legislativa hizo que el Presidente mexicano redujera su agenda legislativa e invertiera su capital político en el impulso de las iniciativas legislativas más importantes y en las de mayor probabilidades de resultar aprobadas; de este modo, redujo los riesgos de salir derrotado en el Congreso y de que su liderazgo fuera cuestionado públicamente. La condición de gobierno en minoría le impuso al Presidente la necesidad de permanecer en un estado de negociación continua para conseguir el apoyo de por lo menos uno de los principales partidos de oposición, los cuales calcularon estratégicamente sus acercamientos al Presidente bajo la premisa de expandir su núcleo de votantes y fortalecer su base de apoyo político. Como ya se mencionó, el Presidente abrió su agenda legislativa para que los partidos de oposición participaran activamente en el diseño de sus políticas como un mecanismo para atraer su apoyo y lograr la aprobación final de sus proyectos de ley.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Algunos hallazgos de esta investigación que pautan la colaboración y la influencia legislativa de la oposición en la agenda del Presidente son los que se detallan a continuación. El Número Efectivo de Partidos es un aspecto relevante, ya que los agentes partidistas no sólo son sensibles a cambios drásticos en este indicador. En un sistema integrado por tres partidos con fuerza legislativa similar, los agentes políticos son particularmente sensibles a cambios sutiles en este indicador ya que podrían implicar riesgos que rompan este equilibrio de fuerzas. Así, cuanto menores fueron las diferencias en el peso de los agentes relevantes, hubo menor predisposición entre estos para intercambiar beneficios y colaborar. Otro hallazgo puesto de manifiesto en esta investigación fueron las consecuencias de un peso significativo de la oposición en su relación con el gobierno. El Índice de Oposición Efectiva mostró que cuando este indicador alcanzó cifras sustancialmente elevadas, que reflejan que el bloque de la oposición posee un tamaño legislativo mayor al del partido gubernamental y se encuentra altamente cohesionado, los partidos de oposición tendieron a emitir enmiendas inclinadas a controlar al Ejecutivo, mientras que el Presidente redujo considerablemente su agenda legislativa. Este énfasis por parte del bloque de la oposición en controlar y contener al Ejecutivo en periodos en que expande su tamaño legislativo en detrimento del partido gubernamental podría entenderse como un realineamiento por parte de las agrupaciones de oposición con el electorado que acaba de castigar al Presidente retirándole votos.

Por otra parte, se puso de relieve que el factor ideológico es un elemento relevante para explicar las variaciones en los tipos de influencia por parte de las agrupaciones de oposición. Cuanto más alejado del centro del *continuum* ideológico se encuentre un partido de la oposición, menores probabilidades tendrá de ejercer influencia en el agenda del Ejecutivo. A partir de este punto, se puede proponer la hipótesis de que la dinámica de los gobiernos en minoría incentiva una política legislativa en torno al centro ideológico, ya que al mismo tiempo que castiga al partido más extremo también hace indispensable la colaboración del partido ubicado en torno al centro del *continuum* ideológico, el cual ejerce una mayor influencia en la agenda del Poder Ejecutivo. Como consecuencia de su participación, este partido de oposición se encuentra en la posición de dar mayor protección y distribuir más beneficios a sus bases de apoyo político y cuenta con mayores recursos para expandir su núcleo de votantes, lo que incrementa sus aspiraciones reales de llegar al gobierno.

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

Partiendo de la premisa de que las agrupaciones de oposición reaccionan de diversa manera en función de las características de la política sujeta a discusión, para clasificar las leyes se utilizó la propuesta de Wilson (1980) ajustada para esta investigación. Esta clasificación se basa en la distribución de costos y beneficios que implica la política sujeta a aprobación. Uno de los hallazgos de este trabajo es que los partidos de oposición se emplearon a fondo –el PRI principalmente– en influir en el contenido de las políticas clasificadas como *Client politics* e *Interest-group politics*, que cuentan con la característica de distribuir beneficios concentrados en grupos específicos. Esta mecánica de búsqueda de rendimientos electorales a través del beneficiar a clientelas específicas es muestra del vivo legado de organizaciones corporativas y grupos de interés, que si bien previamente se cohesionaban en torno a la presidencia, tras la transición han ganado un peso importante para influir en las decisiones y vida interna de los principales partidos políticos así como en la producción legislativa.

A lo largo del periodo de estudio, la mayor parte de los gobiernos estatales estuvieron a cargo de gobernadores pertenecientes al PRI, y estos gobiernos emergieron como importantes polos de poder en el país y contrapeso a las decisiones del gobierno central. Ligado a esto, la mayor cantidad de proyectos de ley impulsados por el Presidente aquí analizados pertenecen a la categoría *Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado*, y aunque muchos de estos proyectos se encuentran relacionados con aspectos de reformas a la administración federal, una gran parte también se encuentra vinculada con la redefinición del pacto federal, esto es, reformas a aspectos concretos de la relación entre el nivel de gobierno estatal con el gobierno central. Por lo tanto, sería esperable que muchos de los beneficios obtenidos por los partidos de oposición –especialmente el PRI– en las negociaciones con el gobierno central en el Congreso fueran canalizados hacia los gobiernos estatales, los cuales fortalecieron su relevancia como contrapeso entre los niveles de gobierno y reforzaron su posición para controlar la política local y estatal; esto se tradujo en que estos polos ganaron mayor peso e influencia interna en el partido. Tanto es así que, como se vio en la investigación, muchas de las divisiones internas del PRI que afectaron la actuación del partido en el Congreso tuvieron sus orígenes en la creciente relevancia de los gobernadores y sus luchas por el control de ese partido a nivel nacional¹⁸⁶.

¹⁸⁶ Finalmente, para las elecciones presidenciales del año 2012 obtuvo la candidatura del PRI un exgobernador que, a la postre, también ganaría las elecciones presidenciales. Para obtener esta candidatura se enfrentó a otro político priista identificado con la burocracia nacional y, una vez en la presidencia, los puestos clave de su gabinete de gobierno fueron ocupados por otros exgobernadores y políticos de carrera local. Esta renovación en las élites priistas refleja el peso adquirido por estos polos a nivel local sobre la vida interna del partido.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

La presencia de estas importantes fuerzas —específicamente, grupos de interés, organizaciones corporativas y liderazgos locales con creciente poder— en la vida interna partidista confirman que los partidos políticos en México, específicamente para el caso del PRI, están lejos de ser cuerpos monolíticos. Una de las líneas de investigación que se abre en este sentido tendría como objetivo indagar en las consecuencias que tienen en la dinámica legislativa de los partidos estos polos de poder internos que muchas veces sostienen intereses distintos y a veces contrapuestos a los del partido. Otra línea estaría centrada en identificar cuáles son las posibles limitaciones que enfrentan los liderazgos partidistas para coordinar la actuación de sus grupos parlamentarios en un contexto de influyentes polos de poder interno.

El otro partido de oposición —el PRD— sostuvo una lógica inclinada a colaborar poco con el gobierno. Este partido de oposición y el gubernamental fueron distanciando progresivamente sus posiciones; a la vez, el discurso del PRD subrayaba su contraste y enfrentamiento con el gobierno. Esto hacía poco probable que este partido colaborase con el gobierno y además lo llevó a descalificar a todo aquel partido que negociara con el gobierno, refiriéndose directamente al PRI. Esto canceló la posibilidad de que surgiera una estrategia para relacionarse con el gobierno y una agenda de políticas a impulsar más o menos compartidas por parte del bloque de oposición (PRD y PRI) de cara a los gobierno del PAN¹⁸⁷. Conforme el PRD instrumentaba esta línea de confrontación para relacionarse con el gobierno, aumentaba la importancia de la colaboración del PRI para que el Presidente lograra la aprobación de sus reformas —condición que beneficiaba al PRI—. Al mismo tiempo que disminuía la participación del PRD en el diseño de las políticas, también se veía reducida su capacidad para distribuir beneficios entre sus bases de apoyo político, se incrementaba su dependencia hacia su núcleo de votantes más convencidos de esta estrategia (que se rehusaba a casi toda negociación con la esfera gubernamental) y aumentaba el rechazo de los votantes menos extremos hacia esta estrategia y hacia el líder del partido que la abanderó, Andrés Manuel López Obrador.

Esta línea de acción del PRD para relacionarse con el gobierno, como se vio en el Capítulo 6, no estuvo libre de divisiones internas ya que diferentes

¹⁸⁷ Como se vio en el Capítulo 4, esta estrategia de colaboración interna en el bloque de la oposición sí ocurrió entre el PAN y PRD en ocasiones para los gobiernos del PRI, sobre todo a la luz del clivaje democracia-autoritarismo, lo que cristalizó en importantes reformas que fueron liberalizando al régimen.

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

segmentos de este partido cuestionaron su rendimiento real y advirtieron del peligro que esta estrategia podría traer como encapsular al partido en una base de votantes fieles a esta línea. Estas divisiones internas impidieron que el PRD, como afirmó un alto dirigente de ese partido entrevistado para esta investigación (citado en el Capítulo 6), “ser ‘brecha’ para transformar junto con el Presidente el país... sólo supimos ser ‘dique’... contuvimos y corregimos al Presidente”¹⁸⁸. En todo caso, este partido colaboró e influyó en el diseño de las políticas impulsadas por el Ejecutivo categorizadas como *Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado*, para defender los intereses de los gobiernos estatales a cargo del PRD y participar en reformas a nivel federal como las de tipo electoral, transparencia en el ejercicio del gasto público y en el establecimiento de criterios de evaluación de las políticas públicas, entre otras. Finalmente, esta estrategia de relación con el gobierno, sintetizada por un alto dirigente del PRD (citado en el Capítulo 6), con la frase “cuanto peor le vaya al gobierno, mejor para nosotros”, provocaron en 2013 –año no incluido en esta investigación– la fractura definitiva en el partido con la salida de Andrés Manuel López Obrador¹⁸⁹.

De estas líneas de acción de las agrupaciones de oposición en México es posible extraer algunas reflexiones finales. Una línea de acción que basa su decisión de colaboración con el gobierno en las compensaciones que por ésta recibirá, como pueden ser recursos para clientelas particulares, ventajas a organizaciones corporativas y beneficios que empoderen a liderazgos locales, corre el riesgo, como reflexionó un alto dirigente priista entrevistado para esta investigación¹⁹⁰, de convertir a la organización en una “administradora de beneficios de la franquicia de oposición”. En este sentido, una oposición que, por un lado, crítica públicamente al gobierno y las acciones que éste emprende, pero que, por otra parte, en la discreción del trabajo en las comisiones del Congreso centra su colaboración en impulsar enmiendas a la agenda gubernamental dirigidas a extraer beneficios particulares destinadas a sus clientelas y a la obtención de ventajas, difícilmente podrá ser reconocida como alternativa apreciable al gobierno. En opinión de Pasquino (1997: 58), el resultado de esta actuación es el “ofuscamiento de la oposición y la dilución de su aporte”. Si bien una oposición que opte por este camino corre el riesgo de ir minando poco a poco su credibilidad, paralelamente esta dinámica va

¹⁸⁸ Entrevista realizada el 26 de febrero del 2013 en México, D.F.

¹⁸⁹ Esta fractura en el PRD generó en el año 2015 la formalización del nuevo partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) encabezado por Andrés Manuel López Obrador.

¹⁹⁰ Entrevista realizada el 20 de febrero del 2013 en México, D.F.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

dañando la capacidad del Congreso para agregar y satisfacer demandas de segmentos importantes de la ciudadanía a la vez que va restando apoyos al funcionamiento del sistema representativo, apoyos que podrían ser canalizados hacia otros tipo de oposición basada en unos supuestos “principios” y de contestación a los fundamentos del régimen.

Ionescu y De Madariaga (1977) ya indicaban en su estudio clásico que para juzgar el funcionamiento de los gobiernos democráticos basta con observar el estado de la oposición. Cabe esperar entonces que la oposición posea un potencial importante para contribuir a la mejora del funcionamiento de los gobiernos democráticos. En este sentido, la oposición debería poner mayor énfasis en colaborar en el diseño de leyes que le otorguen mayor credibilidad, estreche sus vínculos con mayores segmentos de electores, fortalezca su representatividad como agrupación política, le permita orientar con vitalidad el debate político hacia alternativas mejor valoradas y genere contextos de exigencia tanto para el gobierno como para el conjunto de organizaciones partidistas. Ciertamente, un camino por esta vía no garantiza el exitoso arribo al gobierno para la oposición, pero aporta un arribo con legitimidad al gobierno para la oposición.