

INTRODUCCIÓN

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

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

Carlos Javier Vázquez Ferrel

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

Por último, la tercera razón que justifica esta investigación es la aproximación a la dinámica de la producción legislativa en un contexto de gobierno en minoría con oposiciones fuertes y cohesionadas en sistemas presidenciales². Ciertamente, la literatura que explora las dificultades que podrían surgir en la relación entre poderes bajo el arreglo institucional presidencial en América Latina es extensa (Elgie, 2007; Linz, 1990; Llanos y Marsteintredet, 2010; Mainwaring y Shugart, 2002; McClintock, 1997; Valenzuela, 1989). Recientemente también se ha dado cuenta de las innovaciones en la región y los factores que hacen viable una relación entre poderes más fluida (Lanzaro, 2001, 2012; Raile, Pereira, y Power, 2010; Siavelis, 2003). Pero parte importante de esta literatura no incorpora la lógica gobierno-oposición en sistemas presidenciales a su análisis, salvo notables excepciones (García y Martínez, 2002; Morgenstern, Negri, y Pérez-Liñán, 2008). En este sentido, el caso mexicano resulta paradigmático, de ahí la relevancia de su análisis. A diferencia de otros sistemas de partidos de la región, el sistema de partidos en México está conformado por tres partidos políticos institucionalizados –tanto en su dimensión ideológica, como en su permanencia en el tiempo, raigambre

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

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

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

territorial y estabilidad electoral— y disciplinados, con porcentajes de apoyo electoral que generan una representación legislativa en el Congreso que no alcanza diferencias sustanciales entre sí (Casar, 2013; Fernández-Albertos y Lapuente, 2010; Nacif, 2002; Zechmeister, 2010). Ello hace que estos agentes partidistas sostengan serias aspiraciones de ganar las próximas elecciones presidenciales. Bajo esta premisa electoral, la oposición forja una relación interactiva tanto de colaboración legislativa como de confrontación con el Ejecutivo³. Pero, en todo caso, los erige en agentes indispensables a persuadir por el Presidente para lograr la aprobación de sus proyectos de ley y abre el diseño de las políticas públicas a la participación activa de la oposición. Esta condición institucional potencia la influencia legislativa de las agrupaciones de oposición —a la luz de las enmiendas efectuadas— en la agenda legislativa del Ejecutivo, al acercar su contenido hacia sus preferencias más cercanas ante la necesidad de aprobación.

ESTRATEGIA DE ANÁLISIS

A) Variable dependiente: dimensiones e indicadores

El principal objetivo de esta investigación es determinar la influencia legislativa de la oposición —a través del proceso de enmienda— a los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo en la Cámara de Diputados en México entre los años 1997 y 2012⁴. Este periodo de tiempo incluye cinco legislaturas y

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

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

Carlos Javier Vázquez Ferrel

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

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

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

B) Modelos explicativos

Relativo al sistema de partido

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

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

Carlos Javier Vázquez Ferrel

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

Dinámica político-contextual

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

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

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

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

Carlos Javier Vázquez Ferrel

C) Contraste de hipótesis

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

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

ESTRUCTURA DE INVESTIGACIÓN

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

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

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

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

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

Carlos Javier Vázquez Ferrel

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