

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

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

## 1.1 Introducción

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

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

---

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

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

## Carlos Javier Vázquez Ferrel

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

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

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

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

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

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

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

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

## Carlos Javier Vázquez Ferrel

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

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

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

#### 1.2.1 Perspectivas sobre oposición y democracia

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

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

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

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

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

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

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

## Carlos Javier Vázquez Ferrel

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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



## Carlos Javier Vázquez Ferrel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Carlos Javier Vázquez Ferrel

cruciales, lo que podría paralizar los procesos de toma de decisiones (Sartori 1980: 178-179)<sup>17</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

### Carlos Javier Vázquez Ferrel

Tabla 1.1.

#### Líneas de Investigación Propuestas sobre la Oposición por Dahl (1966)

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

Fuente: Dahl (1966). Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

<sup>25</sup> Se profundiza sobre este tema en la siguiente sección.

## Carlos Javier Vázquez Ferrel

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

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

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

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

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

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

de oposición en la formulación de las políticas (Jones, 2002; McClintock, 1997; Mustapic, 2002; Pereira, Power y Rennó, 2008)<sup>28</sup>.

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

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

---

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



## Carlos Javier Vázquez Ferrel

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

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

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

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

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

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

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

**Tabla 1.2.**  
**Tres Modelos Teórico-Descriptivos de la Oposición**

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

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

### Carlos Javier Vázquez Ferrel

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

#### 1.2.3.1 Supuestos del enfoque de la elección racional

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

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

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

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

## Carlos Javier Vázquez Ferrel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Carlos Javier Vázquez Ferrel

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

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

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

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

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

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

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



## Carlos Javier Vázquez Ferrel

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

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

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

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

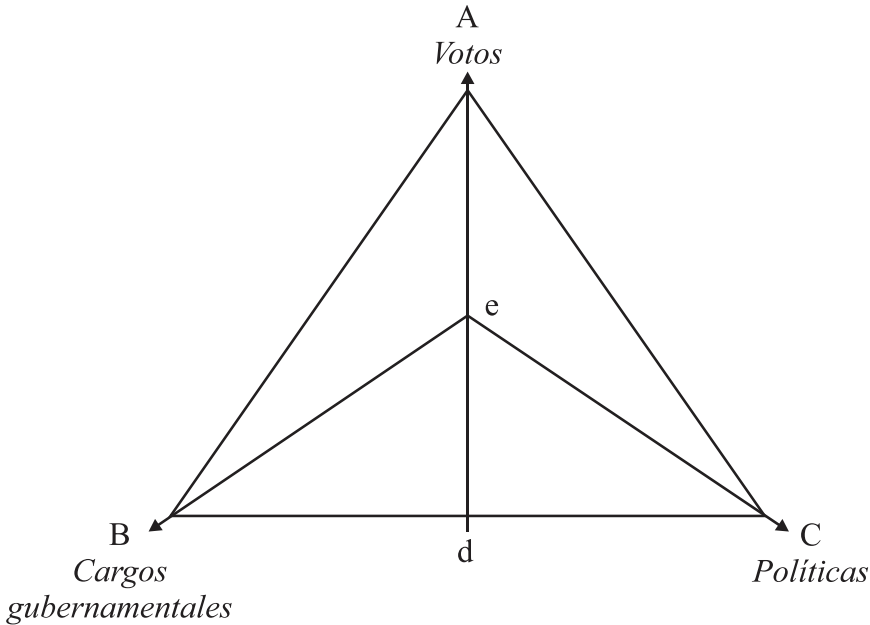
puestos gubernamentales (Strøm, 1991). Budge y Laver (1986: 497) expresan gráficamente este cambio en las prioridades al afirmar que “el partido pelearía con uñas y dientes por las políticas simplemente para impresionar a los votantes más interesados en tales políticas”.

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

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

Carlos Javier Vázquez Ferrel

**Figura 1.1.**  
**Partidos Políticos: objetivos**



Fuente: Strøm y Müller (1999).

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

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

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

### *1.2.4 Enfoques teóricos del nuevo institucionalismo sobre la actividad legislativa*

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

---

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

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

## Carlos Javier Vázquez Ferrel

un equilibrio –“por la estructura”–, que estabilizaría la toma de decisiones (Shepsle y Weingast, 1981)<sup>37</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

## Carlos Javier Vázquez Ferrel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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



## Carlos Javier Vázquez Ferrel

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

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

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

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

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

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

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

**Carlos Javier Vázquez Ferrel**

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

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

### ***Recapitulación***

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

## Carlos Javier Vázquez Ferrel

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

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

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