

2. LA INFLUENCIA LEGISLATIVA DE LA OPOSICIÓN EN LA AGENDA DEL PODER EJECUTIVO: UN MODELO TEÓRICO-EXPLICATIVO EN CONTEXTOS DE GOBIERNOS EN MINORÍA

2. LA INFLUENCIA LEGISLATIVA DE LA OPOSICIÓN EN LA AGENDA DEL PODER EJECUTIVO: UN MODELO TEÓRICO-EXPLICATIVO EN CONTEXTOS DE GOBIERNOS EN MINORÍA

2.1 Introducción

En este capítulo se delinea el modelo teórico-explicativo para abordar la relación legislativa de la oposición en contextos de gobiernos en minoría, específicamente la influencia legislativa –a través del proceso de enmienda– en los proyectos impulsados por el Ejecutivo cuando éste se ve en la necesidad de construir mayorías legislativas para aprobar sus políticas en el Parlamento. Puesto que en estos contextos el gobierno necesita de la colaboración de la oposición para lograr la aprobación de sus políticas, sería razonable pensar que la influencia de la oposición en el diseño de políticas se viera potenciada. Originalmente, esta línea de investigación es propuesta como itinerario de análisis de la oposición por Gianfranco Pasquino (1997)⁴⁰. Diversos trabajos dan cuenta de los diferentes niveles de producción legislativa alcanzados a través de la colaboración entre las fuerzas gubernamentales y de oposición. Sin embargo, los factores aquí abordados brindarían una aproximación explicativa a la influencia legislativa –a través del proceso de enmienda– en las iniciativas enviadas por el Presidente al Parlamento y que fueron aprobadas con el apoyo de los grupos de la oposición, como consecuencia lógica de su colaboración activa en la redacción de estos proyectos de ley (Pasquino, 1997).

Se inicia delineando lo que se denomina arenas de influencia legislativa, que son los espacios institucionales formales del Parlamento donde tienen lugar las modificaciones a los proyectos de ley en su recorrido legislativo. Estas arenas institucionales son el sistema de comisiones y el Pleno, que en esta investigación son abordados a través de los marcos teóricos ofrecidos por la literatura especializada en los parlamentos. Posteriormente, se presenta el diseño de la investigación. Se comienza definiendo los criterios utilizados para delimitar el conjunto de proyectos de ley que fueron propuestos por el

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

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Poder Ejecutivo y que serán explorados. También se definen y es expuesta la operacionalización de las dimensiones que se utilizan para captar y estudiar la influencia legislativa de la oposición a través de las enmiendas efectuadas. Estas dimensiones son dos: una de carácter numérico y otra de contenido. A continuación, se discuten los factores que esta investigación propone como potenciales elementos explicativos de la influencia legislativa de la oposición, que están basados en las diferentes hipótesis teóricas que serán contrastadas en el Capítulo 6. Estos factores han sido organizados en dos modelos explicativos que agrupan, por un lado, variables relativas a la evolución de la composición del sistema de partidos en el Congreso y, por otro, factores político-contextuales.

2.2 Las arenas de influencia legislativa

El desarrollo de los trámites legislativos está regido por un conjunto de normas que organizan la actividad en el Poder Legislativo, crean entidades con poder de decisión y pautan la actuación estratégica de los actores políticos. Como ejes institucionales clave en la tramitación legislativa, en la que los grupos parlamentarios de oposición ejercen una influencia potencial, se hace énfasis en el sistema de comisiones y el Pleno. Las comisiones son el subconjunto de la Cámara donde “trabajan en asuntos tales como exámenes pormenorizados de las leyes propuestas... en un entorno propicio para llegar a fórmulas conciliatorias” (NDI, 1996: 1). Así, las modificaciones a las leyes propuestas y parte importante de las concesiones entre los grupos parlamentarios ocurren en comisiones. Por otra parte, las comisiones están integradas en un esquema institucional más amplio, ya que las decisiones allí tomadas quedan plasmadas en los informes que éstas emiten, los cuales están sujetos a una cadena decisoria y de control más extensa que involucra a otros ejes institucionales del Parlamento como el Pleno. La interacción decisoria entre las comisiones y el Pleno de la Cámara está marcada por las facultades legales de supervisión y enmienda que posee el Pleno del conjunto de la Cámara sobre el trabajo realizado en las Comisiones (Shepsle y Bonchek, 2005).

En las comisiones también se desarrolla un control negativo de la agenda, ya que gran parte de los proyectos de ley presentados en el Congreso para

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

su análisis queda en las comisiones y no llega a discutirse en el Pleno⁴¹. Del mismo modo, una proporción considerable de proyectos de ley que sí llegan al Pleno han sido ya previamente discutidos y modificados en las comisiones, de modo que ya cuentan con el grado de acuerdo suficiente por parte de los partidos para ser sometidos al Pleno sin riesgos considerables de resultar rechazados por el conjunto de la Cámara (Cox y McCubbins, 1993).

La mayor parte de los estudios referidos a las comisiones han sido desarrollados para el caso de Estados Unidos, donde cuentan con un alto grado de autonomía. Este poderoso sistema de comisiones está organizado en función del interés de los legisladores por maximizar sus probabilidades de reelección. Ello ha generado que las comisiones cuenten con equipos especializados y recursos importantes para que sus integrantes influyan directamente en las políticas y exhiban públicamente sus logros legislativos. Además, el *seniority system* le da al legislador que acumula más años en una comisión en concreto el puesto de *chairman* (presidencia), mientras que las altas tasas de reelección alcanzadas por los legisladores les permiten desarrollar carreras legislativas prolongadas en comisiones específicas. Todo ello brinda una alta estabilidad al sistema de comisiones. Una expresión de la consolidación de este sistema es el peso de comisiones específicas para elaborar e impulsar informes más cercanos a sus preferencias, incluso más que las del conjunto de la Cámara. Por otra parte, el rol que ejercen los líderes de los grupos legislativos en los Estados Unidos es, generalmente, más flexible que el de sus pares europeos y latinoamericanos (Aldrich, 1995; Aparicio y Langston, 2009; Power y Rae, 2006).

El contexto institucional y partidista en América Latina, ciertamente, es distinto. Alemán (2006) menciona algunos elementos que conforman esta diferencia, como el hecho de que los presidentes en la región puedan

⁴¹ Los poderes de agenda con los que cuentan entidades como las comisiones, autoridades de las cámaras y organismos conformados por los líderes de los grupos parlamentarios son clasificados por Cox (2006) en poderes de agenda positivos y negativos. Para este autor, los poderes de agenda negativos retrasan o incluso llegan a bloquear la toma de decisiones. Por su parte, los poderes de agenda positivos aluden a la capacidad de impulsar propuestas de cambio, acelerar el proceso de toma de decisiones, o bien buscan garantizar la inclusión de iniciativas específicas en los procesos decisorios. Además, este autor afirma que cuanto mayor es la distribución de puntos de poderes de veto (poderes de agenda negativos), mayores serán las dificultades para que las fuerzas representadas alcancen acuerdos, lo que podría desembocar en una ralentización o incluso en una parálisis del proceso decisorio de políticas. Por el contrario, una mayor distribución de facultades para ejercer propuestas (poderes de agenda positivos) ampliaría la oferta de propuestas de políticas respecto a las cuales los centros decisorios con poderes de veto tendrían que decidir.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

acelerar el proceso legislativo dándole el carácter de urgente o preferente a iniciativas de su selección, lo que altera la agenda legislativa del Congreso⁴². Otro elemento resaltado por este autor es el recurso institucional de iniciativa exclusiva en ciertas temáticas que poseen algunos Ejecutivos de la región. Un tercer elemento son los bajos niveles de autonomía de los sistemas de comisiones ya que, debido al control más rígido ejercido por los liderazgos de los partidos en el Congreso en la asignación de los puestos de comisiones y a la baja tasa de reelección en la región, resulta poco probable que los integrantes de las comisiones actúen con autonomía y desarrollen altos niveles de especialización⁴³. Por su parte, Morgenstern (2006) afirma que la baja tasa de reelección legislativa en América Latina también ha contribuido a que se descuide la dotación de los Congresos de los recursos materiales y el personal técnico necesario para que los legisladores desempeñen profesionalmente sus tareas en la institución⁴⁴.

Aunque estas diferencias influyen en el funcionamiento de las comisiones de los Congresos en América Latina, Alemán (2006) afirma que esto no implica que su rol en los trámites legislativos carezca de relevancia. Comisiones específicas son clave, debido a la cantidad de iniciativas que tramitan, a las temáticas que tratan, así como a la recepción de iniciativas sustanciales vinculadas directamente al programa gubernamental impulsado por el Poder Ejecutivo. Algunos ejemplos de estas comisiones son la de Hacienda, Reformas Constitucionales o Gobernación, por mencionar algunas. Por otra

⁴² El Poder Ejecutivo influye en el ritmo del trabajo legislativo, entre otras cosas, a través de las “urgencias” (utilizadas ampliamente, por ejemplo, en Chile y Brasil) para llamar la atención del Congreso hacia alguna de las iniciativas que son de su particular interés. O bien a través de las iniciativas preferenciales, respecto a las cuales el Congreso tiene que asumir una posición de rechazo o aceptación en un tiempo preestablecido.

⁴³ Las presidencias de las comisiones son espacios valorados entre los legisladores. En los parlamentos latinoamericanos son distribuidas por los líderes del grupo parlamentario siguiendo los criterios establecidos por cada partido político. Estos métodos se diferencian del basado en el criterio *seniority*, propio del Congreso norteamericano, que le da al legislador que acumula más años en una comisión en concreto el puesto de *chairman* (presidencia) de la misma. Estas prácticas reflejan las diferencias de los partidos en la arena legislativa de la América Latina con los de Estados Unidos (Morgenstern y Nacif, 2002).

⁴⁴ Altman y Chasquetti (2005) muestran que la tasa de reelección para Estados Unidos (en 1996) fue del 83 por ciento. Mientras que Chile (en 1993), con el 59 por ciento de la tasa de reelección fue el país de la región con la tasa más alta, la más baja fue la de Argentina (en 1997) con el 17 por ciento. México y Costa Rica aparecen con porcentajes de cero, dada la prohibición legal que existe para la reelección, que en México acaba de levantarse con la reforma Constitucional del año 2013. Por otra parte, si bien parte de la literatura sobre el Poder Legislativo de la región ha insistido sobre el descuido en la dotación de los recursos materiales suficientes a la institución, ciertamente los estudios empíricos comparados, con criterios económicos definidos, donde se especifiquen proyectos y áreas de inversión y su rendimiento, son más bien escasos. Un estudio reciente del caso mexicano es el de Casar (2011). Dada la escasez de estudios en este tema, aquí se abre una línea de investigación comparada para explorar.

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

parte, dada su importancia, los líderes partidarios ubican estratégicamente a los legisladores más leales de sus grupos en estas comisiones y delegan en ellos la función de representar, defender y promover de manera más eficaz los intereses del partido y bases de apoyo político. En este sentido, el rol de estas comisiones (debido a la delegación que en ellas se hace para el análisis, modificaciones y la función legislativa) las convierte en una arena de influencia legislativa potencial por parte de la oposición a las iniciativas enviadas por el Ejecutivo (Kiewiet y McCubbins, 1991).

Por otra parte, como subconjuntos de la Cámara, el trabajo desarrollado en las comisiones queda subordinado al control ejercido en el Pleno por el conjunto de la Cámara. En este nivel se produce la lectura y discusión de los informes elaborados por las comisiones, al tiempo que se abre la posibilidad para revertir los cambios efectuados en las comisiones y para efectuar, nuevamente, una serie de enmiendas a las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, dado el control ejercido por los liderazgos partidistas sobre sus grupos parlamentarios en el Congreso y a los acuerdos previamente alcanzados entre los líderes partidistas, resultaría poco probable que se llevaran a cabo una cantidad significativa de enmiendas en el Pleno a los informes elaborados por las comisiones.

Aun así, además de constituirse formalmente como una arena de influencia por parte de la oposición, en el Pleno adquieren visibilidad las disparidades entre las preferencias de las comisiones y las del conjunto de la Cámara en torno a elementos concretos plasmadas en los informes discutidos en el Pleno. También se reflejan algunas de las divisiones en el interior de los partidos, que dificultarían lograr una coordinación partidista que garantizase tramitaciones legislativas estables, así como las actualizaciones de último minuto de los acuerdos entre los liderazgos partidistas, que también repercutirían en la validez de lo discutido. Estos factores podrían desencadenar una serie de enmiendas exitosas en el Pleno por parte de los grupos de oposición a las iniciativas propuestas por el Poder Ejecutivo.

2.3 Abordaje del estudio de la influencia legislativa de la oposición

2.3.1 Criterios de delimitación del estudio

El análisis está centrado en las enmiendas efectuadas con el apoyo de las agrupaciones de oposición sobre las iniciativas aprobadas a los presidentes de

Carlos Javier Vázquez Ferrel

México en contextos de gobiernos de minoría, es decir, en escenarios en los que el Poder Ejecutivo necesita del apoyo de alguno de los principales grupos de oposición para lograr la aprobación de sus proyectos de ley. Entonces, si bien se analiza a los grupos legislativos con poderes de veto en la toma de decisiones, el objetivo en específico es observar la influencia –a través de las enmiendas– que estos grupos ejercieron cuando colaboraron con el gobierno para lograr la aprobación de proyectos legislativos concretos impulsados por el Ejecutivo. Para efectuar este análisis se realiza la siguiente delimitación: en primera instancia, se excluyen del análisis las iniciativas del Ejecutivo no aprobadas en el Congreso, ya que en estos casos las agrupaciones de oposición con poderes de veto no muestran colaboración. También son excluidas del análisis las iniciativas que no recibieron modificaciones en el trámite legislativo, ya que no recibieron influencia visible formal alguna en sus respectivos trámites legislativos en el Congreso.

Asimismo, son excluidas del análisis las iniciativas relativas a los proyectos de ingresos y egresos presupuestales, ya que el proceso de tramitación de estas iniciativas es un espacio natural de influencia de la oposición legislativa; apartar del análisis estas iniciativas brinda una aproximación más real a la influencia de la oposición en planos no predeterminados para que estos grupos ejerzan su influencia. Por otra parte, los procesos legislativos relativos a la aprobación de los presupuestos de ingresos y egresos también están sujetos a una regulación distinta a la de los proyectos de ley ordinarios, lo que implicaría emprender un análisis específico aparte.

Por lo tanto, las iniciativas que son consideradas en el análisis cumplen los siguientes tres criterios: 1) son iniciativas propuestas por el Poder Ejecutivo en la Cámara de Diputados y fueron aprobadas por el Congreso; 2) son iniciativas que recibieron algún tipo de influencia visible de modificación –a través de enmiendas– a lo largo del proceso legislativo seguido en la Cámara de Diputados; y 3) son proyectos de ley que siguen procedimiento legislativo normal; por lo tanto son excluidos tanto los proyectos de ingresos como de egresos enviados por el Poder Ejecutivo para su aprobación al Congreso. El conjunto de proyectos de ley del Ejecutivo resultante de la aplicación de estos criterios constituiría el espacio para determinar el peso de la influencia legislativa por parte de los partidos de oposición en el contenido de la agenda legislativa presidencial.

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

2.3.2 La influencia legislativa de la oposición: dimensiones e indicadores

La influencia legislativa de la oposición es captada a través de dos dimensiones. Para esto, se analiza el recorrido legislativo de las iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo que cumplieron con los criterios arriba descritos. La información recogida del trámite legislativo proviene de tres etapas: 1) la iniciativa o proyecto de ley presentado por el Ejecutivo al Congreso; 2) el análisis en comisiones y las enmiendas ahí efectuadas; y 3) la discusión del reporte (dictamen) en el Pleno presentado por las comisiones con las enmiendas que en su caso se llevaron a cabo. Las modificaciones efectuadas tanto en la etapa 2 como en la 3 son contabilizadas para cada iniciativa. Para las modificaciones llevadas a cabo en el Pleno se registra la afiliación partidista del autor o autores de dicha modificación como modo de identificación de los legisladores pertenecientes a las agrupaciones de oposición. Es registrada como enmienda efectuada toda aquella aprobada que fue propuesta por un legislador de la oposición o la enmienda en cuya propuesta aparece como coautor un legislador de la oposición.

Asimismo, el nivel de detalle de la información disponible respecto al análisis llevado a cabo a nivel de las comisiones varía según los países. Para los casos donde la información disponible no permite identificar al autor de la enmienda, Bonvecchi y Zelaznik (2010) revisan los informes o dictámenes emitidos por las comisiones, donde quedan asentadas las modificaciones realizadas por los integrantes de las comisiones, así como las firmas de los legisladores que están de acuerdo o en desacuerdo con el dictamen emitido. Estos autores asumen como proponentes de las modificaciones efectuadas a los legisladores firmantes del reporte o dictamen emitido por la comisión y que será posteriormente discutido en el Pleno de la Cámara. En esta investigación se adopta el método seguido por estos autores.

De la información disponible sobre el trámite legislativo a nivel de las comisiones solamente es posible extraer la cantidad y el contenido de cada enmienda aprobada y los legisladores que apoyaron con su firma estas enmiendas para cada proyecto de ley, lo cual hace imposible conocer los nombres de los autores de cada enmienda en concreto, así como de

Carlos Javier Vázquez Ferrel

las enmiendas no aprobadas⁴⁵. Sin embargo, la información disponible permite identificar tanto al partido de oposición que –a través de sus legisladores– apoyó en comisiones estas enmiendas, así como al partido de oposición que no las apoyó. Cabe hacer una observación adicional sobre el caso mexicano, que refleja el peso de las agrupaciones de oposición en las negociaciones en comisiones. Dada la condición de gobierno de minoría, al partido gubernamental en el Congreso le resulta imprescindible conseguir el apoyo de los legisladores de cuando menos uno de los principales partidos de la oposición para que el proyecto del Presidente supere la etapa de comisiones. Así, los informes (dictámenes) aprobados estarían apoyados por los legisladores del partido en el gobierno y cuando menos un partido de oposición. Para Bonvecchi y Zelaznik (2010) esta combinación de firmas gobierno-oposición refleja un ambiente de colaboración y consenso en comisiones entre estas fuerzas políticas. En efecto, pero en el caso mexicano, debido a la condición de minoría del gobierno, a la necesidad de conseguir apoyos legislativos y al poder de veto de la oposición, se produce un ambiente de colaboración que favorece a la oposición.

De este modo, a través de la información recabada respecto a la cantidad de enmiendas propuestas y aprobadas a los legisladores de oposición en el Pleno, así como a la cantidad de enmiendas aprobadas con el apoyo de por lo menos uno de los principales partidos de oposición a nivel de comisiones (siguiendo a Bonvecchi y Zelaznik (2010) este partido de oposición sería coautor de estas enmiendas en un ambiente de colaboración con el partido gubernamental), es captada la dimensión numérica de la influencia de la oposición. Con esta dimensión numérica es posible determinar la intensidad de la influencia legislativa de la oposición –a la luz de la cantidad de enmiendas efectuadas–,

⁴⁵ Para complementar la información se buscó conseguir los nombres de los autores de las enmiendas efectuadas y de las que no fueron aprobadas, a nivel de las comisiones. Para ello, se realizó una solicitud de información a la Unidad de Enlace de Acceso a la Información de la Cámara de Diputados en México, la cual inicialmente respondió que dicha información no existía. Posteriormente, esta misma Unidad emitió una nueva respuesta refiriendo que la información se encontraba disponible en la página Web de la Cámara de Diputados. Puesto que la información disponible en esta página Web no contenía los elementos solicitados, se interpuso un recurso de revisión en el Órgano Rector en Materia de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos. La respuesta de este Órgano fue que únicamente están obligados a emitir los documentos contemplados por la Ley del Congreso y respecto a las actividades en Comisiones; el dictamen es, en la frase utilizada en su respuesta por este Órgano Rector, “el principal mecanismo de publicidad de la Cámara de Diputados”. Desgraciadamente, este “mecanismo de publicidad” no cuenta con los elementos suficientes para efectuar un monitoreo más preciso y echar suficiente luz sobre el trabajo de los legisladores en el Congreso. Esto, sin duda, tiene un efecto negativo en la rendición de cuentas sobre el trabajo de los representantes.

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

identificar los cambios generados en la intensidad, así como distinguir al partido de oposición que a nivel de las comisiones colabora con el partido gubernamental, lo que repercutiría positivamente en su influencia en el contenido del proyecto de ley.

Por otra parte, la segunda dimensión para captar el tipo de influencia legislativa de la oposición es de contenido. Esta dimensión, como se verá, es la que tiene un mayor peso en el análisis. Para ello, primero, las enmiendas efectuadas con el apoyo de los grupos de oposición son clasificadas bajo la siguiente tipología basada en Barrett y Matthew Eshbaugh-Soha (2007) con algunos ajustes para esta investigación. A continuación se describe la clasificación utilizada.

Clarificaciones: Este tipo de enmiendas hacen referencia a la especificación de las definiciones de los conceptos plasmados en las iniciativas, elementos de redacción, técnica legislativa, así como a lapsos de tiempo que son incluidos en las secciones transitorias de los documentos legales y adaptaciones al marco normativo general afectado por la iniciativa propuesta. Por otra parte, este tipo de enmiendas se considera como de una tendencia neutral, ya que no atenúan ni incrementan la magnitud de los cambios propuestos, ni excluyen o agregan a actores afectados en la distribución de costos o beneficios comprendidos en la iniciativa del Poder Ejecutivo.

Intensidad: estas enmiendas modifican, exclusivamente, la intensidad de los cambios propuestos en la iniciativa original enviada por el Ejecutivo, pero no buscan alterar la dirección de los cambios, ni modificar el foco de actores al que va dirigida la política pública. Típicamente, las propuestas legislativas analizadas contienen cambios que producen ya sean beneficios ya sean perjuicios a actores políticos o sociales determinados, que buscan influir en organismos o sectores del Estado, ámbitos económicos y geográficos. Entonces, este tipo de enmiendas tienden, únicamente, a mitigar o incrementar el tipo de afectación o influencia, ya sea beneficiosa o perjudicial, para los actores o sectores aludidos en las iniciativas legislativas analizadas. Otro ejemplo de enmiendas contempladas en esta clasificación son las enmiendas que fortalecen los contrapesos en los organigramas administrativos, los mecanismos de rendición de cuentas en la implementación de políticas públicas, acciones y proyectos, contemplados en las iniciativas del Presidente,

Carlos Javier Vázquez Ferrel

ya que reducen el margen de discrecionalidad en la ejecución de políticas. Por otra parte, puesto que estas enmiendas no buscan alterar la dirección de los cambios ni modificar la naturaleza de los actores que se ven afectados, estas enmiendas poseen un carácter más aproximado a la contención o freno de la intensidad de los elementos de cambio contenidos en la propuesta legislativa del Poder Ejecutivo.

Foco de acción: este tipo de enmiendas implican modificar la amplitud de los actores políticos o sectores a los que afecta o beneficia la iniciativa propuesta por el Ejecutivo⁴⁶. Si en la iniciativa original, por ejemplo, se proponía una política que afectaba sólo a un sector del gobierno federal, una modificación de tipo de *foco de acción* ampliaría su afectación a otros sectores del gobierno federal. Por otra parte, este tipo de enmiendas expresarían un rol proactivo por parte de los legisladores en cuanto a los cambios que efectúan a la política pública propuesta por el Ejecutivo.

Transformadoras: estas enmiendas modifican tanto el tipo de actores o sectores en los que se busca influir como la dirección de los cambios propuestos en la iniciativa del Poder Ejecutivo. En este sentido, estas enmiendas transformarían en el Parlamento de manera pronunciada el sentido original de las iniciativas presentadas y expresarían un alto nivel de desacuerdo tanto en los medios para alcanzar los objetivos como en los actores o sectores aludidos inicialmente en la propuesta legislativa del Ejecutivo. Por otra parte, este tipo de enmiendas demostrarían también, igual que el grupo anterior, un carácter más proactivo por parte de los grupos parlamentarios de oposición.

Supresión: estas enmiendas van desde proponer la cancelación de algunos incisos o algún artículo hasta plantear eliminar un conjunto de artículos o un título completo del proyecto de ley. Eliminan elementos específicos contemplados en la iniciativa propuesta y reflejan un distanciamiento más pronunciado por parte de los grupos de oposición con el Ejecutivo, por ejemplo, en comparación con las enmiendas clasificadas como de *Intensidad*. Sin embargo, aunque pueden reflejar cambios importantes en las políticas

⁴⁶ Un ejemplo de estas enmiendas es la realizada sobre la iniciativa enviada por el Ejecutivo mexicano en la que se establecía que ningún funcionario federal podría percibir un salario mayor que el Presidente. Posteriormente, el Congreso mexicano enmendó la iniciativa agregando que ningún funcionario podría ganar un salario mayor a su superior jerárquico. Este cambio afectó también a otros niveles de gobierno, así como a los funcionarios de otros poderes y de agencias autónomas del Estado.

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

promovidas por el Poder Ejecutivo, difícilmente estos cambios expresan una capacidad más proactiva por parte de la oposición en el diseño de políticas públicas, ya que eliminando estos elementos de la propuesta, frenan o contienen al Poder Ejecutivo en los cambios al *statu quo* solicitados por el Presidente al Parlamento. Por lo tanto, estas enmiendas estarían ubicadas en el ámbito de freno o contención más acentuada al Ejecutivo.

Adicionan y sustituyen: estas enmiendas proponen la adición o sustitución de algún artículo o inciso en concreto, incluso títulos. Asimismo, estas modificaciones revelan una capacidad más proactiva por parte de los grupos de oposición en el diseño de políticas, del mismo modo que reflejan un distanciamiento con los medios e instrumentos propuestos por el Ejecutivo para alcanzar los objetivos de la política pública. Esto es así debido a que las modificaciones propuestas por los grupos de oposición implican agregar cambios en los medios e instrumentos para alcanzar los objetivos de la política.

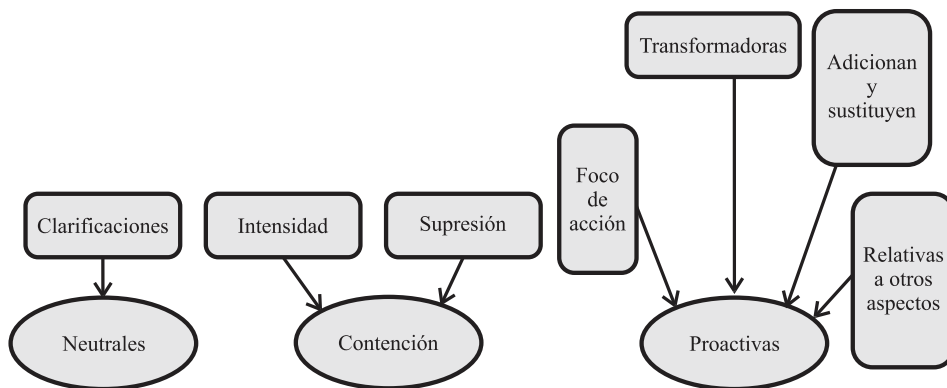
Relativas a otros aspectos: son enmiendas propuestas que aluden a materias o actores que no están directamente comprendidos en la iniciativa propuesta. Sin embargo, las modificaciones son efectuadas porque se están modificando elementos de algún modo indirectamente relacionados, pero no son contemplados por la iniciativa del Ejecutivo. Estas modificaciones revelarían un rol proactivo por parte de los grupos de oposición para incluir temas, intereses o actores adicionales en el proceso desencadenado por la iniciativa del Poder Ejecutivo.

La Figura 2.1 muestra en la parte superior la clasificación de Barrett y Matthew Eshbaugh-Soha (2007) con algunos ajustes para esta investigación. Cada expresión de esta clasificación se encuentra a su vez conectada por flechas indicando la actuación legislativa de las agrupaciones de oposición en el Congreso sobre las iniciativas del Ejecutivo: ya sean neutrales, de contención o proactivas.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Figura 2.1.

Clasificación de las Enmiendas sobre los Proyectos de Ley del Ejecutivo



Fuente: Elaboración propia.

La codificación basada en la categorización de las enmiendas como neutrales, contención y proactivas se utiliza como un indicador de la dimensión de contenido en la influencia legislativa de la oposición. De este modo, las dos dimensiones, la cantidad de enmiendas efectuadas por los grupos de oposición, así como su clasificación para determinar el tipo de enmiendas introducidas, permitiría captar la intensidad, así como la profundidad de influencia legislativa ejercida por los partidos de oposición a la luz de los proyectos de ley aprobados al Presidente.

Por otra parte, también se llevaron a cabo entrevistas a profundidad semiestructuradas a seis actores políticos que ocuparon posiciones que los ubicarían en una relación directa a la dinámica aquí analizada: por parte del bloque de la oposición tres de los entrevistados han sido en alguna ocasión presidentes de sus respectivos partidos, mientras que del partido gubernamental se entrevistó a un Secretario de gobierno y un alto funcionario de la Oficina de la Presidencia, y todos los entrevistados han ejercido como legisladores en más de una ocasión. Puesto que un entrevistado solicitó no ser citado, se ha decidido no citar el nombre de ningún entrevistado. Se toma esta decisión, además, ya que las entrevistas son, meramente, un elemento complementario de interpretación sobre la información recabada para esta investigación.

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

2.4 Un modelo explicativo de la influencia legislativa de la oposición: variables relativas al sistema de partidos

Los factores que inciden en la relación legislativa entre la oposición y el gobierno contienen una complejidad teórica importante, tal como se vio en el primer capítulo. El propósito de la siguiente sección es precisar conceptualmente estos factores enlazándolos con la relación que ejercerían sobre la influencia legislativa de la oposición. Asimismo, en esta sección también se define la operacionalización de ambos grupos de variables, así como los indicadores para su tratamiento en esta investigación, y se formulan las hipótesis, que serán contrastadas en el Capítulo 6. Para emprender este propósito las variables son organizadas en dos modelos que contienen información relativa, por un lado, a variables vinculadas al sistema partidista y, por otro, a factores político-contextuales.

Las variables relativas a la composición del sistema partidista adquieren particular relevancia. Diversos trabajos han señalado el número de partidos que componen un sistema como un aspecto crucial que afectaría a la relación entre el Presidente y el Congreso. Si bien Duverger (1951) ya anticipaba su importancia, Mainwaring y Shugart (2002) consideraron que el multipartidismo podría plantearle dificultades al Presidente para impulsar efectivamente la aprobación de su agenda legislativa, debido a que el multipartidismo elevaría las probabilidades de colocar en minoría al Presidente. Además, un alto número de partidos en el Congreso incrementaría la cantidad de actores partidistas que participan en el análisis de los proyectos de ley y, por consiguiente, el número de actores con posibilidades de ejercer alguna influencia legislativa.

Sin embargo, un análisis más detallado que relacione el número de partidos y su peso legislativo arrojaría relaciones más complejas. Por ejemplo, Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004) encontraron que los sistemas que oscilan entre tres y cuatro partidos con un peso legislativo similar eleva las probabilidades de que estos partidos rivalicen entre sí. Por eso, un sistema con estas características podría disminuir la colaboración entre partidos y ello afectaría negativamente a las enmiendas efectuadas, como reflejo de esta menor colaboración. Por otra parte, el número de partidos también interactúa con las estrategias desplegadas por el Presidente para forjar el suficiente apoyo legislativo y lograr la aprobación de sus proyectos de ley. Un aspecto explorado para determinar las probabilidades de que distintos actores lleguen a acuerdos es la distancia existente entre sus preferencias.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Asimismo, diversos estudios han utilizado las ubicaciones ideológicas en el *continuum* izquierda-derecha entre los agentes políticos en América Latina para analizar los sistemas de partidos en la región (Coppedge, 1998) para estudiar la dinámica legislativa (Londregan, 2000) y la relación entre los poderes Ejecutivo-Legislativo (Alcántara, García y Sánchez, 2005; García 2009b). El *continuum* ideológico izquierda-derecha es utilizado en esta investigación y se parte de la premisa de que la proximidad ideológica generaría cierta predisposición positiva entre los agentes legislativos más próximos para negociar y conformar coaliciones con el partido en el gobierno, coaliciones que son imprescindibles para lograr la aprobación de los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo en un contexto de gobierno en minoría.

Por otra parte, los cambios en el número de partidos también podrían afectar al bloque de partidos de oposición, específicamente en su cohesión y en el tamaño en el Congreso de este bloque. Como ya se ha mencionado, el bloque de la oposición en México está formado en torno a dos partidos. Aun así, a lo largo del periodo estudiado surgieron nuevos partidos con representación en el Congreso que, si bien no contaron con un tamaño importante, su aparición restaba espacios a los partidos de oposición de mayor tamaño afectando la cohesión del bloque de la oposición y la correlación de fuerzas. Además, un bloque de oposición excesivamente fuerte, es decir altamente cohesionado y con un peso importante en el Congreso, podría inhibir el rol legislativo del Presidente y ello disminuiría los ritmos legislativos desencadenados en torno a su agenda (Altman y Pérez-Liñán, 2002).

Además de la importancia que tienen los partidos políticos en el Congreso, la literatura especializada en los parlamentos señala las comisiones como el espacio donde se realiza un estudio más detallado a los proyectos de ley y donde ocurrirían la mayor parte de las modificaciones a los mismos (Cox y McCubbins, 2005; Krehbiel, 1996; Shepsle y Bonchek, 2005). También sería éste el espacio donde se visibilizarían –a través de los informes (dictámenes) emitidos por las comisiones– las transacciones entre las agrupaciones de oposición y el partido gubernamental. En este sentido, adquiere particular relevancia la correlación de fuerzas entre el bloque de la oposición y el partido gubernamental en el nivel de las comisiones, ya que sería esperable que una mayor representación de las fuerzas de oposición en comisiones se refleje en una mayor influencia legislativa sobre las iniciativas presidenciales.

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

Entonces, las variables relativas al sistema partidista adquieren particular relevancia, puesto que muestran la cantidad de agentes involucrados en los procesos de negociaciones, el peso del bloque de la oposición en su relación con el gobierno y la proximidad ideológica entre los agentes. Así, la distribución partidista en el Congreso y a nivel micro –es decir, las comisiones– configurarían la correlación de fuerzas entre los agentes partidistas. Para reflejar los cambios en la distribución partidista del Congreso se utiliza el indicador Número Efectivo de Partidos y para el nivel de comisiones, la proporción de legisladores de oposición en las mismas. Para medir el peso con el que cuenta el bloque de la oposición en la relación con el gobierno se utiliza el Índice de Oposición Efectiva, indicador de particular relevancia, ya que integra las dimensiones cohesión y amplitud legislativa. Conforme adquiera un mayor peso este bloque –sin que llegue a ser excesivo, ya que podría inhibir el rol legislativo del Presidente– la oposición podría ejercer una mayor influencia⁴⁷. Además, la proximidad ideológica entre un determinado partido de oposición y el partido gubernamental podría generar cierta predisposición positiva entre estos agentes legislativos para colaborar y que ello repercute en mayor influencia por parte de este partido de oposición.

Por otra parte, el contexto en el que actúan las variables partidistas es dinámico. Ello podría inhibir o propiciar la participación legislativa por parte de las agrupaciones de oposición a través de las enmiendas sobre los proyectos de ley del Ejecutivo. Como variables para capturar los cambios contextuales, este trabajo analiza: la interacción entre comisión y tipo de ley política sujeta a aprobación, el ciclo electoral, la etapa de la “luna de miel” y la popularidad del Presidente. Así, ciertos tipos de leyes cuentan con características que favorecen una actuación legislativa más intensificada que generaría una mayor participación –a la luz de las enmiendas efectuadas– por parte de los agentes legislativos. Igualmente, las comisiones específicas cuentan con una actividad en la producción legislativa mayor que otras. Este perfil más activo por parte de estas comisiones sería la expresión de que reciben una mayor cantidad de iniciativas para su análisis, así como de que los partidos delegarían márgenes de actuación más amplios a sus agentes representados en comisiones (Kiewiet

⁴⁷ Se es consciente de que puede haber colinealidad entre los indicadores Número Efectivo de Partido (NEP) e Índice de Oposición Efectiva (IOE). Sin embargo, vale la pena subrayar que el IOE es un indicador que incluye únicamente al bloque de partidos de oposición, haciendo énfasis en su cohesión y tamaño, por lo que es particularmente sensible a las pérdidas de peso legislativo de los principales partidos de oposición, mientras que el NEP es un indicador que incluye a todos los partidos con representación. Por esto, al realizarse una prueba de correlación no se detecta colinealidad significativa. Se tratan nuevamente estas variables en el Capítulo 6.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

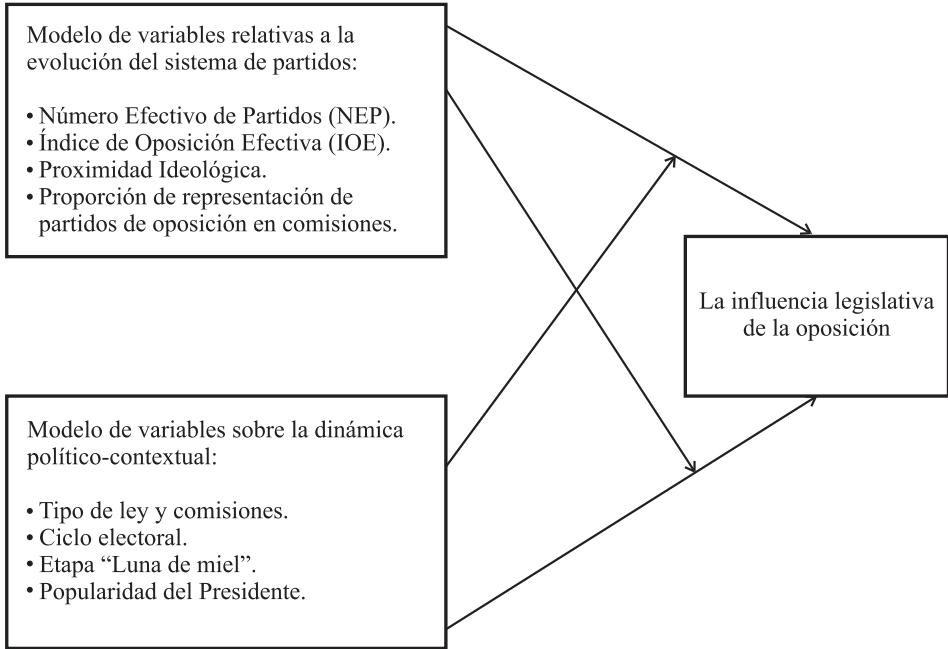
y McCubbins, 1991). Estas condiciones serían propicias para que la oposición ejerciera una mayor influencia legislativa.

Otro elemento que afecta a los ritmos legislativos es el ciclo electoral. Periodos cercanos a las elecciones darían lugar a que los agentes legislativos se distanciaran entre sí, reduciendo su colaboración, y ello afectaría negativamente la influencia de la oposición, a la luz de las enmiendas efectuadas. Por el contrario, una mayor lejanía de las elecciones, por ejemplo el estreno del mandato del Presidente –lo que se conoce como la “luna de miel”– tendería a incrementar la colaboración entre las fuerzas partidistas y, por lo tanto, la influencia de la oposición. Mientras, la popularidad del Presidente podría generar relaciones que podrían ir en diversos sentidos, ya que una mayor popularidad podría atraer a las fuerzas de oposición o bien distanciarlas del Presidente como una estrategia por parte de las agrupaciones de oposición para buscar afectar negativamente su popularidad.

La Figura 2.2 sintetiza los factores que incidirían sobre la influencia legislativa de la oposición. Además de los conectores que dirigen a ambos conjuntos de variables con el recuadro de la influencia legislativa de la oposición, el gráfico también muestra dos conectores adicionales que enlazan la incidencia de ambos conjuntos de variables entre sí. Este entrelazamiento indica que los conjuntos de variables no sólo podrían interactuar internamente, sino también entre cada conjunto de variables generando relaciones múltiples. Por ejemplo, un alto número de partidos, que teóricamente produciría una mayor influencia, podría interactuar con un periodo temporal bajo los efectos del ciclo electoral. Y ello, como consecuencia, modificaría la relación del alto número de partidos sobre las enmiendas efectuadas. Un alto número de partidos también podría interactuar con un periodo de polarización, disminuyendo la proximidad ideológica entre determinados agentes partidistas con la ubicación del partido del Presidente. Así, las relaciones surgidas entre las variables adquirirían una considerable complejidad. Es, precisamente, al análisis de las múltiples relaciones entre estas variables y a las propuestas de hipótesis sobre la dirección de la influencia de la oposición a lo que están dedicadas las siguientes secciones.

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

Figura 2.2.
Modelo Explicativo sobre la Influencia de la Oposición



Fuente: Elaboración propia.

2.4.1 Modelo de variables de la dinámica del sistema de partidos

2.4.1.1 La representación de la oposición en las comisiones

Dado que se busca explicar la influencia de la oposición en contextos en los que el Presidente necesita del apoyo de algún grupo de oposición para aprobar sus iniciativas, la composición de las comisiones jugaría un rol clave en el proceso de enmienda y de influencia legislativa de la oposición. Calvo y Sagarzazu (2011), basándose en la teoría informativa para explicar el proceso de tramitación legislativa en contextos de mayoría y minoría partidista, analizan el rol de las comisiones del Congreso argentino durante el periodo de 1983 a 2007. Estos autores encuentran que el control desarrollado por las comisiones en el flujo legislativo varía en función de la composición partidista del Congreso. En los casos en que un bloque partidista controla una minoría

Carlos Javier Vázquez Ferrel

de las bancadas, las comisiones desempeñan una función de enmienda más intensificada, anticipando las reacciones del conjunto de la Cámara en busca de generar informes (dictámenes) con mayores probabilidades de resultar aprobados por el Pleno.

Es así que en un contexto donde se necesita la colaboración de la oposición, la composición partidaria de las comisiones cobraría mayor relevancia para explicar las enmiendas efectuadas. Desde una perspectiva institucional, García y Sánchez (2002: 24) analizan los sistemas de comisiones en los parlamentos de América Latina. Respecto los mecanismos institucionales para definir su integración, encuentran que la norma prevaleciente es la representación proporcional en razón del peso de las fuerzas políticas en el Congreso; sin embargo, agregan al respecto, “aunque no se avanza mucho en el asunto y se usa un estilo de redacción bastante laxo, dejando la puerta abierta al juego de cálculos e intereses propios de la política”.

La proporción de legisladores pertenecientes a la oposición en las comisiones que analizan las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo seleccionadas repercutiría en una mayor influencia de la oposición a nivel de las comisiones. Desde la perspectiva teórica del “partido cártel”, Toro y Hurtado (2010)⁴⁸ encuentran para el caso chileno que los legisladores de la coalición de partidos en el gobierno –mayoritaria en el Congreso– fueron capaces de proteger las iniciativas de los presidentes de las enmiendas de los legisladores de oposición a nivel de comisión. Siguiendo las conclusiones de estos autores, sería esperable que una proporción menor de legisladores del partido gubernamental tuviera menor capacidad para proteger los proyectos del Presidente y ello implicaría que los grupos de oposición tuviesen mayor presencia y ejercieran una mayor influencia legislativa.

Así, en un contexto de gobierno en minoría las comisiones adquieren un mayor peso en la elaboración de reportes (dictámenes), por lo que su composición partidaria sería clave y, aunque el criterio formal de composición de las comisiones es reproducir las correlación de fuerza partidista del Congreso, este criterio es lo suficientemente abierto para que sea susceptible “al juego de cálculo e intereses propios de la política”. En este sentido, una mayor

⁴⁸ Toro y Hurtado (2010) basan su estudio en las iniciativas presidenciales en Chile para el periodo 2006-2010. Aunque estos autores no distinguen en su estudio los tipos de comisiones ni los tipos de proyectos de ley, comprueban la capacidad de la coalición gubernamental para actuar de manera coordinada en el Congreso.

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

proporción de legisladores de oposición en las comisiones elevaría las probabilidades de que ejercieran una mayor influencia legislativa⁴⁹.

La hipótesis respecto a la composición de las comisiones es la siguiente:

- A mayor proporción de legisladores pertenecientes a la oposición en comisiones, mayor probabilidad de que se incremente su influencia a través de las enmiendas efectuadas.

2.4.1.2 Número Efectivo de Partidos

Por otra parte, centrando el análisis en los efectos de la composición del Congreso, diversos trabajos han insistido en que la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo está pautada por la cantidad de actores que compone el sistema de partidos. Mainwaring y Shugart (2002) argumentan que un alto número de partidos muy probablemente generará situaciones en las que ningún partido alcance a controlar la mayoría en el Parlamento, y ello dificultará la aprobación de las iniciativas del Poder Ejecutivo. En este sentido, puesto que se busca determinar la influencia de la oposición cuando es necesaria su participación para lograr la aprobación de las iniciativas del Ejecutivo, es probable que conforme aumenta el número de partidos, disminuya, también, la base de apoyo partidista del Presidente en el Congreso.

Lo contrario ocurriría, por ejemplo, en los casos de sistemas bipartidistas, donde es más probable que el partido que ocupa el Poder Ejecutivo también controle la mayoría en el Congreso, lo que facilitaría la aprobación por el Parlamento de las piezas legislativas enviadas por el Ejecutivo, disminuyendo así las probabilidades de que los partidos de oposición ejerzan una mayor influencia en el proceso de elaboración de políticas públicas llevado a cabo en el Congreso⁵⁰.

⁴⁹ Para capturar los cambios en la composición de las comisiones, en esta investigación se utiliza la composición partidista de la comisión registrada para cada reporte (dictámenes). Esta información permite identificar los cambios en la composición de las comisiones por proceso legislativo, por lo que es más sensible a reflejar los cambios ocurridos a lo largo de cada legislatura.

⁵⁰ Algunas de las disposiciones institucionales que la literatura ha explorado como factores que influyen a la hora de determinar la cantidad de partidos son las siguientes: la simultaneidad de las elecciones al ocupante del Ejecutivo y a los integrantes del Parlamento, el número de rondas electorales, la magnitud de los distritos, el umbral electoral exigido para lograr representación, así como las fórmulas matemáticas para el reparto de escaños legislativos (Carey, 1992; Colomer, 2004; Sartori, 1980, 1994b). Desde enfoques más sociológicos e históricos, por otra parte, se ha puesto énfasis en aspectos vinculados a las divisiones y clivajes en la sociedad, para explicar el surgimiento de diversos tipos de sistemas de partidos (Lipset y Rokkan, 1967).

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Sin embargo, Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004), en su análisis sobre el éxito legislativo encontraron que no necesariamente es el alto número de partidos lo que obstaculiza la colaboración entre poderes, “sino algo que dificulta la construcción de coaliciones legislativas cuando hay unos pocos partidos con fuerza similar... particularmente... cuando hay un número efectivo de partidos en el Congreso de entre tres y cuatro partidos”. Estos autores aluden a que partidos con un peso similar podría dar lugar a que rivalicen entre sí y ello disminuya su colaboración. Al disminuir la colaboración, la influencia de la oposición en los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo también se vería reducida.

Por otra parte, cabe poner de relieve que si bien un alto número de partidos podría debilitar la base partidista del Ejecutivo en el Congreso, los presidentes despliegan diversas estrategias ya sea para evitar la condición de gobiernos en minoría y conformar “gobiernos de coaliciones multipartidistas”; ya sea para forjar acuerdos con determinados partidos de oposición –por ejemplo, los más cercanos a sus posiciones ideológicas– en torno a proyectos legislativos concretos para lograr su aprobación, o bien a través de la utilización de recursos legales que eviten el trámite legislativo ordinario (Chasquetti, 2001; Lanzaro, 2012; Pereira, Power y Rennó 2008; Raile *et al.*, 2010)⁵¹. Estas estrategias buscarían generar una dinámica de acuerdos y las condiciones para que el Ejecutivo logre la aprobación de su agenda legislativa.

Pero a pesar de las negociaciones que puedan producirse tras las elecciones, el número de partidos es un indicador que muestra, siguiendo a Sartori, (1999: 153) “una característica importante: la medida en que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado”. En este sentido, un alto número de partidos implicaría una fragmentación del poder que elevaría las probabilidades de que la base partidista del Presidente en el Congreso se vea reducida y que, conforme aumente el número de partidos, con ello disminuya el control del Presidente sobre el Congreso. Esto, a su vez, dispersa la participación legislativa en los otros agentes partidistas y aumenta la influencia legislativa de la oposición.

Para calcular el número efectivo de partidos, en esta investigación se utiliza el indicador Número Efectivo de Partidos (NEP) propuesto por Laakso y Taagepera (1979), empleado comúnmente en el campo de la Ciencia Política.

⁵¹ Para mayor detalle, véase Capítulo 1, sección 1.2.2.

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

Este indicador pondera por la cantidad de votos obtenidos o bien por los escaños legislativos ocupados por cada partido; ésta última ponderación es la que se utiliza en esta investigación⁵². Este instrumento de mediación adquiere valores tanto absolutos como decimales positivos según sea la distribución partidista en el Congreso.

Las hipótesis al respecto del número de partidos es la siguiente:

- A mayor número de partidos con representación en el Congreso, se incrementan las probabilidades de una mayor influencia legislativa –a la luz de las enmiendas efectuadas– apoyadas por las agrupaciones de oposición. Pero,
- Cuanto más similar sea la fuerza legislativa del número de partidos, mayor probabilidad de que no llegue a incrementarse la influencia de la oposición.

2.4.1.3 Índice de Oposición Efectiva

Hay que subrayar, sin embargo, que no hay una relación lo suficientemente clara entre el número de partidos y la fortaleza de la oposición. Así como un alto número de partidos puede dispersar la influencia partidista del gobierno en el Congreso, también podría afectar a la cohesión del bloque de partidos en la oposición, entendida ésta como la cantidad de partidos que la componen, lo que tendría efectos en su capacidad para actuar de manera estratégica por unidad de partido o bien como bloque. En este sentido, no habría una sola oposición, sino múltiples oposiciones en el Congreso con estrategias diferenciadas. Un alto número de partidos también incrementaría las probabilidades para que el Ejecutivo se coaligue informalmente con alguno de los partidos integrantes de la oposición, inhiba su actuación como partido de oposición, y logre así la aprobación de piezas legislativas concretas.

La composición partidaria de la oposición parlamentaria en América Latina es analizada por Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán (2008) en su estudio de 108 administraciones de la región, que abarca el periodo de 1978 a 2004. Utilizando un análisis estadístico descriptivo, estos autores identifican cuatro patrones en la composición partidaria de la oposición en la región. El primer patrón es el de una oposición en situación de minoría legislativa, pero que

⁵² La fórmula utilizada es $NEP = 1 / \sum_{i=1}^n p_i^2$, donde p_i es la proporción de escaños ocupados por el partido N

Carlos Javier Vázquez Ferrel

se mantiene unida, y representa el 39 por ciento de los casos presentados en este estudio. El segundo patrón es el de un gobierno en minoría, e implicaría la unidad de la oposición y el control de la oposición de por lo menos una de las Cámaras del Congreso, y representa el 20 por ciento de los casos estudiados; en este patrón encajaría el caso de México. El tercer patrón es el de una oposición potencialmente débil compuesta por múltiples partidos ocupando una cantidad menor de escaños. Y el cuarto patrón identificado por estos autores es el de una oposición desordenada o segmentada compuesta por múltiples partidos, pero que en su conjunto ocupa una amplia proporción de escaños.

Para solventar la dificultad que presenta la situación del multipartidismo en la oposición, se utiliza el Índice de Oposición Efectiva (IOE), elaborado por Altman y Pérez-Liñán (2002) como indicador en su investigación sobre la calidad de la democracia en América Latina. Al penalizar la fragmentación del bloque de partidos de oposición en favor del partido de oposición con mayor amplitud legislativa, este indicador reflejaría con mayor nitidez el tamaño de los partidos integrantes de la oposición, la cohesión de la oposición como bloque, y brindaría una idea más clara respecto a las probabilidades que ésta guardaría para influir en la actividad legislativa.

El IOE adquiere valores de 0 cuando, por ejemplo, el gobierno controla todos los escaños del Congreso; toma el valor de 1 cuando el partido típico de la oposición controla la misma cantidad de escaños que el partido o coalición de partidos en el gobierno; y adquiere valores superiores a 1 cuando la oposición es más poderosa en el ámbito legislativo que la representación partidista gubernamental⁵³. Valores más allá de 1 implicarían, por lo tanto, una fuerza sustancial de la oposición para controlar al gobierno, hasta el punto de que inhibiría su actuación legislativa en el Congreso para evitar los riesgos de que sus proyectos sean derrotados en esta cámara. Por esto, una oposición excesivamente fuerte llevaría a disminuir los ritmos legislativos desencadenados por los proyectos de ley del Ejecutivo y ello, en consecuencia, disminuiría la influencia de la oposición.

Las hipótesis respecto a la composición de la oposición (Índice de Oposición Efectiva) son las siguientes:

⁵³ La fórmula utilizada es $IOE = \frac{O}{G}$, donde $O = \frac{\sum o_i}{\sum o_i}$, así como $G = \frac{\sum g_i}{\sum g_i}$

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

- A mayor cohesión de la oposición (mayor IOE), mayor probabilidad de que los partidos de oposición ejerzan una mayor influencia apoyando enmiendas a los proyectos del Ejecutivo. Pero, y
- A valores IOE por encima de 1 –esto es, a oposiciones excesivamente fuertes– mayores probabilidades de inhibir el rol legislativo del Ejecutivo, y de que ello eleve las probabilidades de que disminuya la influencia de la oposición –a través de las enmiendas efectuadas– en los proyectos del Ejecutivo.

2.4.1.4 Proximidad ideológica

Puesto que lo que se busca es analizar la influencia de la oposición en contextos en los que el Presidente necesita del apoyo de algún grupo de la oposición para lograr la aprobación de sus iniciativas, las coaliciones se vuelven indispensables. En el análisis de la formación de coaliciones la proximidad ideológica ha sido un factor explicativo que la literatura ha venido abordando. En su análisis respecto a la polarización de los sistemas de partido, Sani y Sartori (1980) afirman que la distancia/proximidad está vinculada con cuán alejadas o aproximadas se perciben las élites políticas o los partidos políticos entre sí. Una medida tradicionalmente utilizada para medir esta distancia/proximidad es el *continuum* izquierda-derecha.

Las diversas combinaciones de coaliciones entre los actores políticos para efectuar cambios en las políticas están pautadas por la cantidad de actores con poder de veto, su cohesión y la distancia ideológica entre ellos. Para Tsebelis (2006), un alto número de actores reduciría las probabilidades de alterar el *statu quo*; sin embargo, si estos actores cuentan con una débil cohesión para actuar de manera disciplinada, la probabilidad de efectuar cambios al *statu quo* aumentaría, ya que se podrían generar coaliciones laterales entre los subgrupos desprendidos de los agentes colectivos de débil unidad. Del mismo modo, una distancia ideológica y en las preferencias considerable entre los actores políticos con poderes de veto reducirían las probabilidades de que se produjeran cambios al *statu quo*. En este sentido, para este autor la posición ideológica del Presidente es un factor importante para explicar los cambios que propuso y fueron aprobados por los actores con poder de veto.

Por otra parte, Colomer y Negretto (2003, 2005) afirman que la ubicación del legislador mediano en un *continuum* determinado es clave para darle

Carlos Javier Vázquez Ferrel

fluidez a la relación entre poderes, ya que su posición respecto a las políticas representaría un punto medio que dejaría satisfechos a los actores con poderes de veto menos extremos. Por lo tanto, si la ubicación del partido del Presidente es cercana al centro ideológico, sería probable que encontrase un posicionamiento similar al de los partidos más cercanos al centro.

En esta investigación para analizar la proximidad entre los diversos actores se utiliza el *continuum* ideológico izquierda-derecha. Diversas contrariedades se han argumentado respecto a la idoneidad de este *continuum* para la realidad latinoamericana. Por ejemplo, Coppedge (1998) menciona la alta personalización, las redes clientelares, un alto número de facciones partidistas, así como partidos que estarían más bien situados en torno a clivajes históricos particulares de cada país⁵⁴. Además, el surgimiento de organizaciones partidistas *single issue* con demandas concretas como las ambientales, étnicas y de defensa de políticas específicas, dificultaría la utilización del *continuum* izquierda-derecha para situar la distancia/proximidad entre organizaciones políticas con estas características. Sin embargo, Coppedge (1998) menciona que no necesariamente existiría una tensión entre la personalización, redes clientelares con la identidad ideológica. En cuanto al primer elemento, el autor afirma que partidos tradicionales han pasado por etapas de fuerte personalización y también son ubicables en el *continuum* ideológico. Respecto a las redes clientelares, serían el medio para construir y mantener el poder y asegurar lealtades, y la ideología es el referente que lo guía y justifica, lo que implica que redes clientelares e ideología no son conceptos excluyentes.

Diversos trabajos han sido llevados a cabo utilizando el *continuum* izquierda-derecha para estudiar organizaciones de la región. Coppedge (1998) utiliza este *continuum* para clasificar a las diversas agrupaciones partidistas de la región, y usa además el *continuum* religioso-secular. Alcántara y Llamazares (2006) utilizan de nuevo el *continuum* izquierda-derecha para analizar las preferencias y la composición ideológica de los legisladores de los partidos de la región tradicionalmente vinculados con posicionamientos de derecha. Para llevar a cabo su análisis, agregan a este *continuum* elementos como las preferencias socioeconómicas y posicionamientos políticos, de carácter moral y cultural. Asimismo, García (2009) analiza la actividad legislativa en los

⁵⁴ Para ejemplificar los partidos con estructura consolidada y situados en clivajes superpuestos al *continuum* izquierda-derecha, Coppedge (1998) menciona como ejemplos el clivaje mexicano “democracia-continuidad del partido dominante”, así como el clivaje argentino vinculado al espectro del peronismo, difícil de determinar.

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

parlamentos de la región, y utiliza el *continuum* izquierda-derecha para situar ideológicamente a los legisladores y la percepción que estos tienen sobre la ubicación ideológica de los presidentes de la región⁵⁵.

Los datos para estimar la distancia/proximidad ideológica de los actores políticos pueden provenir de diversas fuentes. Por ejemplo, Coppedge (1998) estima la distancia ideológica a través de las votaciones que los partidos políticos reciben en cada elección⁵⁶. Por su parte, Sani y Sartori (1980) estiman la distancia a través de las encuestas efectuadas a los ciudadanos de diversos países europeos y de los Estados Unidos, en las que se plasman la ubicación ideológica de los entrevistados y sus preferencias políticas. Otras fuentes utilizadas para estimar las ubicaciones políticas de los actores son las encuestas a expertos y el análisis de las plataformas partidistas (Laver, 2001). En esta investigación se estima la proximidad ideológica a partir de la información recogida en las encuestas llevadas a cabo a los legisladores en las que, precisamente, estos se sitúan en el *continuum* ideológico izquierda-derecha, al igual que ubican al partido del Presidente en este *continuum*⁵⁷. La fórmula empleada para estimar la proximidad ideológica es la propuesta en Sani y Sartori (1980) ajustado por García y Martínez (2002) para calcular la proximidad ideológica⁵⁸.

La hipótesis al respecto de la proximidad ideológica entre el Presidente y los partidos de oposición es la siguiente:

⁵⁵ García (2009) calcula la distancia ideológica utilizando la siguiente fórmula: $DI = PIP - PIPL$, donde PIP es la posición ideológica del Presidente, recogida del promedio de la media ideológica en la escala de 1 a 10 que del Presidente perciben los legisladores, y PIPL es la autoubicación ideológica que hacen de sí mismos los legisladores, recogida en el promedio ponderado de la distribución de escaños en la Cámara.

⁵⁶ Este autor calcula la media izquierda-derecha para posteriormente determinar los cambios en la media generados después de cada elección. La fórmula utilizada es: $MLRP = (XR + SR) + .5(XCR + SCR) - .5(XCL + SCL) - (XL + SL)$, donde MLRP es la media entre la izquierda-derecha, XR es el porcentaje de votos ubicados en el bloque de partidos clasificados como cristianos de derecha, SR es el porcentaje de votación de partidos de derecha laicos, XCR es el porcentaje de votación de partidos cristianos de centro-derecha, XCL es el porcentaje de votación de partidos cristianos de centro-izquierda, y SL es el porcentaje de votación de partidos laicos de izquierda.

⁵⁷ Esta información es recabada del proyecto dirigido por el Dr. Manuel Alcántara, *El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo: una clave interpretativa de los programas de la gobernabilidad de la región*.

⁵⁸ Esto autores calculan la distancia entre dos grupos como la diferencia absoluta entre su auto-colocación media dividida por el máximo teórico que, en la escala izquierda-derecha en cuestión, es 9. García y Martínez (2002) también utilizan esta fórmula, aunque la ajustan para realizar una suerte inversión para calcular la proximidad restando 1 al resultado. La fórmula utilizada es la siguiente: $1 - \left[\frac{|2i - 2j|}{9} \right]$.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

- A mayor proximidad ideológica entre el partido de oposición y la ubicación ideológica del partido del Presidente, mayor probabilidad de que se coaliguen y este partido de oposición ejerza una mayor influencia legislativa.

2.4.2. *Modelo de variables político-contextuales*

2.4.2.1 Tipo de política discutida y comisiones

Las características particulares de la legislación discutida son un factor con potencial influencia en las reacciones de los diversos actores políticos. El contenido de las leyes varía en función de los beneficios y costos de diversa índole que se distribuyen entre determinados grupos. Siguiendo a Wilson (1980), el contenido de las leyes generaría procesos políticos –analizados aquí en su dimensión legislativa– diferenciados por parte de los agentes políticos para lograr su aprobación. La influencia de la oposición, entonces, variaría en función de los beneficios y costos que –en el corto plazo– producirían las propuestas sujetas a la aprobación de los diversos actores, lo que a su vez interactúa con la amplitud de la delegación que hagan los liderazgos partidistas en las comisiones para legislar (Kiewiet y McCubbins, 1991).

Centrándose en el desarrollo de la Ciencia Política en Estados Unidos, Adler y Wilkerson (2005) afirman que el área de los estudios legislativos se ha enfocado, principalmente, en analizar la composición partidista del Congreso, los ciclos electorales y la autoría de las iniciativas legislativas como factores que incidirían en que las iniciativas legislativas cuenten con mayores probabilidades de resultar aprobadas. Sin embargo, agregan, el factor contenido de ley y su relación con las reacciones de los agentes políticos no ha recibido la atención suficiente⁵⁹.

Un ejemplo de análisis sobre el contenido de ley para América Latina es el de Taylor-Robinson (1999), que analiza la relevancia del Congreso hondureño en el diseño de políticas públicas. Para ello, clasifica las iniciativas en dos

⁵⁹ Adler y Wilkerson (2005) proponen el analizar tipo de ley clasificando en dos dimensiones su contenido, la amplitud espacial y la urgencia en su aplicación. La amplitud concierne al foco territorial, es decir, si su aplicación es a nivel estadual, distrital o de alcance nacional. Por otra parte, la dimensión urgencia alude a si la propuesta se produciría previsiblemente, ya que su aplicación se encuentra programada y es en parte consecuencia de proyectos ya en marcha. Adler y Wilkerson (2005) agregan que en los casos de proyectos de ley que cuentan con características de aplicación urgente, generarían un trabajo moderado en las comisiones, pero tenderían a surgir discusiones más prolongadas a nivel del Pleno.

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

dimensiones: a nivel de agregación y por sus efectos inmediatos. El nivel de agregación está relacionado con si el proyecto de ley es de aplicación nacional, estadual, local, individual, y por el sector social o económico. La clasificación de los efectos de las iniciativas está basada en la propuesta de Di Palma (1976) respecto los efectos inmediatos de la legislación diseñada en su estudio del parlamento italiano; esos efectos se clasifican en benéficos, mixtos y negativos. A esta clasificación, Taylor-Robinson (1999) agrega la categoría de efectos neutros.

Por otra parte, un estudio clásico es el de Lowi (1972), que analiza la evolución desde el siglo XIX del tipo de políticas promovidas a nivel federal en los Estados Unidos. Este autor identifica cuatro políticas distinguibles: 1) políticas distributivas (frecuentes en el siglo XIX), las cuales tienden a beneficiar a grupos específicos a través de instrumentos arancelarios, expansión de empleos públicos y préstamos focalizados, por ejemplo. Como respuesta, los grupos que se beneficiaron apoyarían con recursos de variada índole a los políticos benefactores; 2) políticas reguladoras (frecuentes a finales del siglo XIX y principios del XX), enfocadas a pautar la conducta de los actores económicos y del mercado. Algunos ejemplos serían leyes sobre el sistema de salud pública, policía, seguridad industrial, tráfico y regulaciones antimonopolio. Según este autor, en esta fase las comisiones del Congreso jugarían un rol clave al entablar negociaciones con los diversos intereses económicos; 3) políticas redistributivas (consolidadas con las políticas desprendidas del *New Deal*), que no generan obligaciones individuales, sino que establecerían parámetros universalistas (ya sea por edad, ingresos económicos o importancia relativa según la ocupación). Estas políticas implican una alta redistribución de recursos, ya sean monetarios o de expansión de derechos; y 4) políticas constituyentes o marco normativo, que están vinculadas con la regulación del ejercicio gubernamental, normas administrativas que crean nuevas entidades gubernamentales y de diseño electoral y representativo.

La clasificación utilizada en esta investigación está basada en la propuesta de Wilson (1980), con algunos ajustes para este estudio. La clasificación que este autor propone está diseñada en función de la distribución de costos y beneficios inferida del contenido textual de cada iniciativa, lo cual es relevante para aproximarnos al rol de la oposición en la distribución de costos y beneficios en el Congreso. Para llevar a cabo esta clasificación se revisaron individualmente las iniciativas seleccionadas según los criterios ya

Carlos Javier Vázquez Ferrel

mencionados; posteriormente fueron incorporadas a la base de datos original elaborada para esta investigación.

Los elementos a distribuir no necesariamente son monetarios, materiales o de contenido económico, ya que también entran en juego elementos de carácter intangible que la sociedad valora. Asimismo, la distribución de costos y beneficios en algunos casos podría ser difícil de establecer con precisión, pero aun así algunos indicios sobre esta distribución son de particular relevancia como punto de referencia sobre el proceso de negociaciones entre el gobierno y los grupos de oposición –desencadenado por la iniciativa legislativa a discusión– y el tipo de influencia –a través del proceso de enmienda– que la oposición ejercería a lo largo del proceso legislativo.

La clasificación está integrada por cinco categorías:

1. *Majoritarian politics* (costos distribuidos, beneficios distribuidos). Este tipo de políticas estimulan las formaciones de mayorías sociales y suelen dividir los apoyos sociales. Algunos ejemplos son las regulaciones sobre energéticos, sectores económicos tradicionales o la liberalización del uso de ciertos estupefacientes. Dichas regulaciones generan mayorías confrontadas en torno a objeciones ideológicas o respecto a la legitimidad de la acción gubernamental. Aunque estas regulaciones implican costos distribuidos o difusos entre un amplio sector de la sociedad que utiliza vehículos automotores, por ejemplo, también implicarían beneficios difusos a todo un sector que se beneficiaría de un aire más limpio. Según Wilson (1980), estas políticas incluyen macrodebates que involucran tanto a partidos políticos y a los poderes Legislativo y Ejecutivo como a amplios sectores de la sociedad, mientras que los grupos de interés buscan apoyo entre los medios de comunicación. En una frase utilizada por el autor, “parecería que todos pueden ganar, pero, sin embargo, todos necesitan pagar”, se refleja el sentido de este tipo de ley (Wilson, 1980: 367).
2. *Entrepreneurial politics* (costos concentrados, beneficios distribuidos). Este tipo de políticas concentran los costos en grupos reducidos y distribuyen los beneficios en la sociedad. Algunos ejemplos de estas regulaciones están vinculados a la protección medioambiental, la industria alimentaria o la salud pública, entre otros. Por otra parte, debido a que los costos se encuentran concentrados en estos grupos

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

específicos, los integrantes de tales grupos tienen fuertes incentivos para organizarse en contra de la aprobación de legislaciones de este tipo. Por el contrario, puesto que los beneficios son distribuidos en amplios segmentos de la sociedad, la organización social se dificulta para impulsar estas medidas. Sin embargo, grupos políticos, ejerciendo su liderazgo y aprovechando circunstancias específicas, podrían concretar estos cambios, que pueden ser detonados por algún escándalo o crisis vinculada con el grupo económico en cuestión (Wilson, 1980: 370-371). Del mismo modo, *Entrepreneurial politics* pueden ser la respuesta a una política clientelar excesiva.

3. *Client politics* (costos distribuidos, beneficios concentrados) e *Interest-group politics* (costos concentrados, beneficios concentrados). Para Wilson (1980), estas dos tipologías de políticas pueden analizarse por separado. Sin embargo, puntualiza que se encuentran vinculadas, ya que *Interest-group politics* puede transformarse en *Client politics*, y ambas tipologías concentran los beneficios en sectores específicos. La diferencia radica que *Client politics* distribuye los costos en segmentos amplios de la sociedad. Un ejemplo podrían ser programas que benefician a sectores específicos, pero cuyos costos son pagados por la sociedad en su conjunto. Este tipo de políticas desencadenan procesos de negociación y acuerdos, lo mismo que *Interest-group politics*, tras bambalinas. Los partidos políticos no desarrollan un rol público en la discusión de estos temas. Asimismo, *Interest-group politics* (costos concentrados, beneficios concentrados), aluden a la interacción que se da entre grupos para que se les asignen beneficios, recursos públicos o simbólicos que les coloquen en una posición ventajosa frente a sus pares del sector, por lo que los costos son concentrados en estos grupos específicos. Ambas tipologías de políticas están vinculadas con la conformación de clientelas y reconfiguraciones de alianzas entre diversos actores, las cuales cambian según la política a discusión. Sin embargo, no es inusual que los actores involucrados en este tipo de políticas cooperen entre sí para trasladar los costos de grupos específicos hacia amplios segmentos de la sociedad y transformar su dinámica a una más cercana a la de *Client politics*.
4. *Políticas de coordinación entre niveles de gobierno y reforma del Estado*. Estas políticas aluden a la remodelación de las instituciones del Estado y a la reorganización de su funcionamiento; contemplan cambios internos en las diferentes ramas de gobierno, así como en la relación

Carlos Javier Vázquez Ferrel

entre ellas. Asimismo, aluden a la creación de nuevas instituciones con diversos grados de autonomía. Por otra parte, también implican modificaciones en la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, ya sea nacional, estadual y local, así como en sus atribuciones de gobierno.

5. *Simbólicas*. Este tipo de políticas aluden a reconocimientos o acciones específicas realizadas para conmemorar situaciones o eventos acontecidos, o bien para premiar a personalidades destacadas en alguna actividad concreta.

En este sentido, las negociaciones en el Congreso entre las agrupaciones de oposición y el partido gubernamental serían desencadenadas formalmente por la política a discusión, y las características particulares de la política generarían las condiciones en las cuales estaría enmarcada la influencia que la oposición legislativa ejerza. Es así que las modificaciones impulsadas por la oposición tenderían a proteger a sus bases de apoyo de diversas índoles (electoral, económica y política) de los cambios y costos que acarrearía la implementación de una política determinada, bajo la propuesta de que si se llevase a cabo la política tal como es propuesta en su inicio podría afectar negativamente y restar apoyos futuros a los integrantes de los grupos de oposición. Del mismo modo, los grupos de oposición buscarían maximizar los beneficios de sus bases de apoyo para resultar fortalecidos por un proceso político de discusión de política determinado e incrementar así sus apoyos futuros⁶⁰.

Por otra parte, puesto que el análisis de esta investigación está centrado en el Congreso, los liderazgos partidistas muchas veces se apropian de procesos específicos, lo que disminuiría la participación del Congreso y, en concreto, de las comisiones. Ello sería todavía más evidente para los casos de países con partidos políticos institucionalizados y con capacidad de actuación disciplinada en el Congreso, como México (Nacif, 2002). Así, el tipo de ley también interactuaría con los diferentes grados de delegación con los que cuenta el Congreso. Una mayor delegación por parte de los partidos en el Congreso generaría las condiciones para que se intensificara la actuación legislativa en las comisiones. Algunas de las comisiones que suelen contar con mayor margen de acción legislativo son, por ejemplo, la de Hacienda

⁶⁰ Cada iniciativa analizada es codificada en la base de datos original elaborada para esta investigación. La codificación utilizada sigue la tipología descrita.

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

y Crédito Público, Gobernación, entre otras⁶¹. Por el contrario, un menor margen de actuación y de delegación en las comisiones tendería a disminuir su actuación legislativa, entendida ésta como las enmiendas efectuadas.

Para distinguir el perfil de las comisiones han sido clasificadas, con algunos ajustes, en función de la propuesta de Masters (1961). Esta clasificación permite distinguir a las comisiones que reciben la mayor cantidad de iniciativas (comisiones *Mayores*: vinculadas por un lado al Sector Fiscal y, por otro, al Sector Derechos, Justicia y Gobernación), a las que se delega, además, mayores funciones legislativas; de aquellas que tenderían a recibir iniciativas vinculadas a temas sectoriales concretos (comisiones *Issue*) y podrían tener una participación legislativa más puntual⁶².

Las hipótesis respecto a los procesos de delegación en comisiones y los tipos de ley clasificadas en la distribución de costos y beneficios, y su relación con la oposición son:

- Cuanta mayor delegación y los beneficios estén más concentrados, mayor será la influencia de la oposición para distribuir estos beneficios;
- Cuanta mayor delegación y existan costos, mayor será la influencia de la oposición para reducir estos costos, y
- Cuanto más estrecho sea el margen para distribuir costos y beneficios en los procesos legislativos, mayor probabilidad de que la influencia de la oposición sea neutral (de técnica legislativa).

2.4.2.2 Ciclo electoral y “luna de miel”

Otras variables de carácter contextual a explorar son la etapa de “luna de miel” y el ciclo electoral. La etapa denominada comúnmente como de “luna de miel” estaría marcada por el periodo de inicio del mandato presidencial

⁶¹ Generalmente, estas comisiones cuentan con un equipo de apoyo técnico más estable y con mayores recursos materiales, y formar parte de ellas suele ser altamente valorado por los legisladores (Aleján, 2006; Langston, 2013; Morgenstern y Nacif, 2002).

⁶² Las comisiones *Issue* son: Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Economía; Salud; Seguridad Social; Población Fronteras y Asuntos Migratorios; Trabajo y Previsión Social; Comercio y Fomento Industrial; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Agricultura y Ganadería; Desarrollo Rural; Juventud y Deporte, y Comunicaciones. Las comisiones *Mayores* vinculadas al Sector Fiscal son: Hacienda y Crédito Público; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. Las comisiones *Mayores* vinculadas al Sector Derecho, Justicia y Seguridad son: Justicia y Derechos Humanos; Gobernación y Seguridad Pública; Seguridad Pública; Defensa Nacional; Marina y Función Pública.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

y la combinación de los siguientes elementos: el tiempo inmediato posterior al estreno del Presidente al frente del gobierno y una disposición positiva por parte de diversos actores para negociar con él motivada por una opinión pública y una prensa más favorable hacia el Presidente. Estos tres elementos en juego generarían una relación productiva entre los actores políticos que se vería reflejada en una mayor colaboración entre los actores políticos (Dominguez, 2001; Neustadt, 1991).

Algunas de las explicaciones que la literatura ha manejado respecto al incremento de la colaboración entre el gobierno y los partidos de oposición en el parlamento en los periodos más cercanos a la asunción presidencial, se basa en que las próximas elecciones están distantes, lo que disminuye las probabilidades de que estos grupos busquen diferenciarse entre sí. De este modo es más probable que los grupos de oposición se inclinen hacia una estrategia de colaboración con el gobierno centrada en un objetivo de *policy-seeking* e influyan en mayor medida en el diseño de las políticas públicas.

Sin embargo, conforme avanza el periodo de gobierno, éste se enfrenta a lo que Light (1999) denomina ciclo de descenso de influencia del Presidente para atraerse a las diferentes fuerzas, negociar y lograr la aprobación de sus políticas. Este ciclo estaría producido por la progresiva erosión del apoyo público al Ejecutivo, una probable disminución de los espacios legislativos del partido o coalición en el gobierno en las elecciones intermedias y un clima dominado por los fracasos legislativos y políticos del Presidente. Ante este desgaste del gobierno, los legisladores tenderían a distanciarse progresivamente del Presidente para evitar ser identificados como cercanos al mismo y proteger su futuro electoral (Mejía y Polga-Hecimovich, 2011). Asimismo, una vez que el periodo electoral esté más próximo las fuerzas políticas aumentarán su distanciamiento con el gobierno subrayando sus diferencias y enarbolando una oferta política distinta a la gubernamental, siguiendo una estrategia centrada en el *vote-seeking*, para atraer una mayor cantidad de votos.

En esta investigación se consideran los primeros dos años del Presidente y el año y medio inmediato posterior a las elecciones de renovación del Congreso como el periodo de “luna de miel” y de máxima lejanía de las elecciones. Siguiendo los argumentos teóricos expuestos anteriormente, en estos periodos se incrementan las probabilidades para que las agrupaciones de

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

oposición colaboren con el gobierno aumentando su influencia en el diseño de las políticas. Por otra parte, son considerados como periodos bajo el ciclo electoral, el año electoral para la renovación de la Cámara de Diputados, así como el año y cinco meses previos a la renovación del Ejecutivo. En estos periodos del ciclo electoral disminuyen las probabilidades para que las fuerzas de oposición colaboren, reduciéndose así la influencia de la oposición.

La hipótesis respecto a la etapa de la “luna de miel” del Presidente y su relación con la influencia legislativa de la oposición es:

- A mayor distancia de las elecciones, más probabilidad de que los grupos de oposición incrementen su influencia legislativa⁶³.

La hipótesis respecto al ciclo electoral y su relación con la influencia legislativa de la oposición es:

- A mayor proximidad de las elecciones, se elevan las probabilidades de que disminuya la colaboración entre las fuerzas políticas y, por consiguiente, se reduzca la influencia legislativa de la oposición.

2.4.2.3 Popularidad del Presidente

Una variable contextual a explorar de forma adicional son los niveles de apoyo popular al Presidente y su relación con la influencia de la oposición en el Congreso. Neustadt (1960) afirma que los congresos necesitan agendas impulsadas desde afuera sobre las cuales responder o ir en contra y que contengan alto estatus; la figura política central que mejor provee este tipo de agenda es el Presidente. En este sentido, además de las atribuciones institucionales y partidistas, el jefe del Ejecutivo podría optar por fortalecer su liderazgo buscando el apoyo público a su agenda legislativa. Una mayor popularidad del Presidente, entonces, le permitiría aumentar su influencia impulsando temas específicos en la arena legislativa para persuadir a los liderazgos del Congreso de entablar negociaciones (Edwards III y Barrett, 1999).

⁶³ Una hipótesis que guarda una lógica similar es la de Barrett y Eshbaugh-Soha (2007) en su análisis respecto a la capacidad de los presidentes norteamericanos para proteger la sustancia de sus iniciativas de la influencia legislativa –a través del proceso de enmienda– del Congreso. La hipótesis de estos autores es que cuanto más temprano es el periodo del Presidente, menor capacidad tendrá éste de proteger sus iniciativas de la influencia del Congreso, ya que carecerá de la experiencia en la arena legislativa para proteger sus iniciativas adecuadamente de los cambios que ocurran a lo largo del proceso legislativo.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Una baja popularidad del Presidente, sin embargo, tendería a alejar a los grupos legislativos de las políticas promovidas por el Presidente. Calvo (2007) analiza el Congreso argentino de los años 1983 a 2001 como el caso de un parlamento “cartelizado” por partidos disciplinados y encuentra la evidencia suficiente para respaldar la hipótesis de que los “cárteles legislativos” serían sensibles a los cambios en la opinión pública, impidiendo que llegue al Pleno una legislación potencialmente impopular que pueda generar costos al “cártel”. Acompañar al jefe del Ejecutivo en una etapa de baja popularidad o en temas mayoritariamente impopulares, en consecuencia, podría implicar para los grupos legislativos, incluidos los de oposición, asumir riesgos de pérdidas de votos en la próximas elecciones (Aleman y Calvo, 2007).

Por otra parte, en periodos en los cuales el Presidente cuenta con niveles de alta popularidad y hay mayor apoyo público respecto a las políticas impulsadas, se elevaría para el Congreso el costo electoral de no responder al programa impulsado por el Presidente. En este sentido, habría mayor probabilidad para que los grupos legislativos mostraran disposición a negociar las iniciativas legislativas impulsadas en el Congreso por el Presidente. Sin embargo, en contextos donde el Presidente cuenta con altos niveles de apoyo popular, resultaría también esperable que los grupos de oposición buscaran desplegar estrategias legislativas paralelas para afectar el apoyo del público. Una estrategia que ganaría mayor peso sería dificultar la tramitación de la agenda legislativa del Presidente para menoscabar su popularidad. Esta estrategia tendría mayor peso en contextos donde los partidos de oposición cuentan con probabilidades similares a las del partido del Presidente de ganar las próximas elecciones.

Barrett y Eshbaugh-Soha (2007), sobre este punto, afirman que un actor político en la arena legislativa podría “ganar la batalla política, pero perder la legislativa”. Con esta frase, estos autores aluden a que si bien un actor puede lograr la aprobación de su iniciativa, lo que podría significarle un triunfo político, al mismo tiempo puede obtener relativamente poco o casi nada de lo buscado inicialmente con la propuesta presentada. Esta “derrota legislativa” sería el reflejo de la influencia y las modificaciones a su proyecto de ley efectuadas por los actores que participaron en el trámite legislativo. En este sentido, una amplia influencia legislativa de la oposición disminuiría los beneficios del Presidente por haber logrado la aprobación de sus iniciativas, como una estrategia instrumentada por estas agrupaciones para cuestionar

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

públicamente el liderazgo del Presidente para conducir la puesta en marcha de su programa de gobierno y afectar negativamente sus niveles de popularidad⁶⁴. Ante altos niveles de popularidad, las agrupaciones de oposición podrían optar por no aprobar los proyectos del Ejecutivo, también como estrategia para afectar negativamente sus niveles de popularidad. Anticipando este escenario y los altos riesgos de que sus proyectos no resulten aprobados, el Presidente consideraría disminuir su presentación de iniciativas, lo que reduciría el ritmo legislativo y repercutiría negativamente en la influencia legislativa de la oposición.

La información respecto a la popularidad del Presidente es recabada de encuestas llevadas a cabo a nivel nacional a lo largo del periodo de estudio⁶⁵. Las hipótesis respecto a esta popularidad y su relación con la oposición son:

- A mayor popularidad, mayor probabilidad de que los grupos de oposición ejerzan una mayor influencia legislativa. Pero,
- A mayor popularidad, mayor probabilidad de que los partidos de oposición instrumenten estrategias para afectar negativamente la popularidad del Presidente, y esto, en consecuencia, disminuirá la colaboración entre las fuerzas políticas y aumentará las probabilidades de que se reduzcan las enmiendas efectuadas.

⁶⁴ Sin embargo, en los supuestos en que el contenido de las iniciativas se aleje demasiado de las preferencias del Poder Ejecutivo, éste siempre cuenta con la opción de vetar dicha iniciativa. Este es un argumento a favor para seguir considerando como éxitos legislativos las iniciativas procedentes del Poder Ejecutivo que son aprobadas (Bonvecchi y Zelaznik, 2010).

⁶⁵ Las fuentes de información para recabar los niveles de aprobación de los presidentes para México son los boletines trimestrales emitidos por Consulta Mitofsky, dirigida por Roy Campos a lo largo del periodo del Presidente Vicente Fox, y *El Juicio Ciudadano. Evaluación de la Presidencia de Felipe Calderón en México 2006-2012*, de Roy Campos (2012), facilitados por dicha empresa para esta investigación. Se utilizó una encuesta estructurada que fue aplicada en viviendas cara a cara a mexicanos mayores de 18 años. La selección de los encuestados fue aleatoria a nivel nacional en función de las secciones electorales del país. Para el periodo del Presidente Vicente Fox (2000-2006) la encuesta fue trimestral y la muestra fue de 1.200 encuestados. La encuesta para el Presidente Felipe Calderón (2006-2012) fue mensual y fue aplicada a mil encuestados. Se siguió la misma metodología para ambos periodos presidenciales. Para el periodo analizado del Presidente Ernesto Zedillo (1997-2000) se utiliza la colección de encuestas proveniente del Acervo de Opinión Pública de la Oficina de la Presidencia de la República Mexicana donado al Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales (BIIACS) del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de México. Son encuestas llevadas a cabo vía telefónica cada cuatrimestre, con resultados basados en la suma de los porcentajes de los entrevistados que se declararon “de acuerdo” y “de acuerdo en parte”, con el presidente, o bien “de acuerdo”, cuando no había la opción “de acuerdo en parte”. Para emitir este juicio muchas veces los ciudadanos evalúan tanto la personalidad del presidente como el trabajo del responsable del Ejecutivo con su gobierno y su labor partidista.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Por otra parte, en el capítulo sexto estas hipótesis son contrastadas con la información recabada sobre las enmiendas efectuadas a lo largo del periodo de estudio. El contraste de hipótesis será llevado a cabo en dos fases relacionando los factores con las enmiendas en sus dos dimensiones: una numérica y otra de contenido. En la primera etapa se explora la relación de cada variable en lo individual con la influencia de la oposición. Para el análisis de la proporción de legisladores de oposición en las comisiones, los tipos de ley y comisión y la popularidad del Presidente se utilizan como pruebas estadísticas correlaciones bivariadas. También se utilizan tablas de contingencia para el análisis de la relación entre tipo de ley y tipo de comisión, el ciclo electoral y la “luna de miel”, con las enmiendas efectuadas. Las legislaturas del ciclo electoral y “luna de miel” del Presidente, y su relación con la enmiendas efectuadas, también son analizadas utilizando la prueba estadística para muestras no paramétricas U de Mann-Whitney.

En la segunda etapa ambos modelos explicativos –es decir, el relativo a la dinámica del sistema de partidos y el político-contextual– y las variables que los integran son analizados de manera conjunta. Para ello, se utiliza como instrumento estadístico una regresión logística multinomial donde la variable a explicar es la dimensión basada en la clasificación de las enmiendas. Este instrumento estadístico nos permite aproximarnos al peso explicativo con el que cuenta cada variable y discernir el tipo de relación que ejerce cada una de ellas sobre la variable a explicar.

Pero antes de realizar este análisis es importante abordar algunos elementos clave que ayudarán a comprender mejor la relación legislativa entre las agrupaciones de oposición y el Presidente en México. El siguiente capítulo muestra la arquitectura institucional del Congreso y las atribuciones legislativas del Presidente, que estructuran esta relación legislativa.

Recapitulación

En este capítulo se han mostrado los criterios para delimitar el objeto de estudio, las dimensiones en que se organizará el análisis de la influencia legislativa de la oposición y los factores que inciden en que la oposición eleve esta influencia. Por influencia legislativa de la oposición se entienden todas aquellas enmiendas efectuadas apoyadas por la misma.

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

Previamente, se establece que se recogerán las enmiendas efectuadas a todos los proyectos de ley que cumplan los siguientes criterios: 1) son propuestos por el Poder Ejecutivo y fueron aprobadas por el Congreso; 2) recibieron algún tipo de influencia visible de modificación –a través de enmiendas– a lo largo del proceso legislativo, con el apoyo de algún grupo de la oposición (comisiones) y por la oposición (Pleno); y 3) son proyectos que no forman parte del proyecto de ingresos o de egresos enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso para su aprobación. Se sigue el proceso legislativo de estos proyectos de ley para identificar las enmiendas efectuadas e integrarlas en una base de datos original.

Las enmiendas efectuadas son analizadas a través de dos dimensiones: una numérica y otra de contenido. El indicador de la dimensión cuantitativa es la cantidad de enmiendas efectuadas sobre cada proyecto de ley. El análisis de la dimensión cualitativa se realiza en función de una clasificación de las mismas basada en la propuesta de Barrett y Matthew Eshbaugh-Soha (2007) ajustada para esta investigación. La tabla muestra el proceso de clasificación:

Tabla 2.1.
Clasificación de Enmiendas

<p>Clarificaciones: Técnica legislativa, plazos incluidos en transitorios y adaptaciones al marco general afectado por la propuesta legislativa.</p> <div style="text-align: center;">↓</div>	<p>Intensidad: Estas enmiendas modifican, exclusivamente, la intensidad de los cambios propuestos en la iniciativa original enviada por el Ejecutivo, pero no buscan alterar la dirección de los cambios, ni modificar el foco de actores al que va dirigida la política pública.</p> <p>Supresión: Estas enmiendas van desde proponer la cancelación de algunos incisos o algún artículo, hasta plantear eliminar un conjunto de artículos o título completo del proyecto de ley.</p> <div style="text-align: center;">↓</div>	<p>Foco de acción: Este tipo de enmiendas implican modificar la amplitud de los actores políticos o sectores a los que afecta o beneficia la iniciativa propuesta por el Ejecutivo.</p> <p>Transformadoras: Estas enmiendas modifican tanto el tipo de actores o sectores sobre los que se quiere influir, así como la dirección de los cambios propuestos en la iniciativa del Poder Ejecutivo.</p> <p>Adicionan y sustituyen: Estas enmiendas proponen la adición o sustitución de algún artículo o inciso en concreto, o también de títulos.</p> <p>Relativas a otros aspectos: Son enmiendas propuestas que aluden a materias o actores que no están directamente comprendidas en la iniciativa propuesta.</p> <div style="text-align: center;">↓</div>
Neutrales	Contención	Proactivas

Fuente: Elaboración propia.

Carlos Javier Vázquez Ferrel

Este proceso comienza clasificando las enmiendas en función de la propuesta integrada por las siete categorías de la parte superior de la Tabla 2.1. Posteriormente, se reclasifican en las tres categorías integradas en la parte inferior del cuadro. La dimensión de contenido tendrá mayor peso en el análisis, ya que nos permite aproximarnos con mayor detalle a las enmiendas efectuadas, aunque también se relacionará con la cantidad de enmiendas efectuadas.

Por otra parte, los factores que explicarían los cambios en la influencia de la oposición se organizan en dos modelos de conjuntos de variables. La Tabla 2.2 integra ambos modelos con las hipótesis propuestas.

Tabla 2.2.
Modelos e Hipótesis

MODELO RELATIVO A VARIABLES SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS	
Variable	Hipótesis
Número Efectivo de Partidos	A mayor número de partidos con representación en el Congreso, más son las probabilidades de una mayor influencia legislativa –a la luz de las enmiendas efectuadas– apoyadas por las agrupaciones de oposición. Pero, Cuanto más similar sea la fuerza legislativa del número de partidos, mayor probabilidad de que no llegue a incrementarse la influencia de la oposición.
Índice de Oposición Efectiva	A mayor cohesión de la oposición (mayor IOE), mayor probabilidad de que los partidos de oposición ejerzan una mayor influencia apoyando enmiendas a los proyectos del Ejecutivo. Pero, A valores IOE por encima de 1 –esto es, a oposiciones excesivamente fuertes– mayores probabilidades de inhibir el rol legislativo del Ejecutivo y que ello eleve las probabilidades de que disminuya la influencia de la oposición –a través de las enmiendas efectuadas– en los proyectos del Ejecutivo.
Proximidad Ideológica	A mayor proximidad ideológica entre un determinado partido de oposición y el partido del Presidente, mayor probabilidad de que se coaliguen y este partido de oposición ejerza una mayor influencia legislativa.

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

MODELO RELATIVO A VARIABLES SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS	
Variable	Hipótesis
Proporción de Representación de Partidos de Oposición en Comisiones	A mayor proporción de legisladores pertenecientes a la oposición en comisiones, mayor probabilidad de que se incremente su influencia a través de las enmiendas efectuadas.
MODELO RELATIVO A LA DINÁMICA POLÍTICA-CONTEXTUAL	
Variable	Hipótesis
Tipo de Política Discutida y Comisiones	<p>Cuanta mayor delegación y los beneficios estén más concentrados, mayor será la influencia de la oposición para distribuir estos beneficios.</p> <p>Cuanta mayor delegación y existan costes, mayor será la influencia de la oposición para reducir estos costes.</p> <p>Cuanto más estrecho sea el margen para distribuir costes y beneficios en los procesos legislativos, mayor probabilidad de que la influencia de la oposición sea neutral (de técnica legislativa).</p>
Ciclo Electoral	A mayor proximidad de las elecciones, se elevan las probabilidades de que disminuya la colaboración entre las fuerzas políticas y, por consiguiente, se reduzca la influencia legislativa de la oposición.
Etapa de “Luna de Miel”	A mayor distancia de las elecciones, más probabilidad de que los grupos de oposición incrementen su influencia legislativa.
Popularidad del Presidente	<p>A mayor popularidad del Presidente, mayor probabilidad de que los grupos de oposición ejerzan una mayor influencia legislativa, Pero</p> <p>A mayor popularidad del Presidente, mayor probabilidad de que los partidos de oposición instrumenten estrategias para afectar negativamente esa popularidad, y esto, en consecuencia, disminuirá la colaboración entre las fuerzas políticas y aumentará las probabilidades de que se reduzcan las enmiendas efectuadas.</p>

Fuente: Elaboración propia.