

TRES MODELOS TEÓRICO-DESCRIPTIVOS DE LA RELACIÓN LEGISLATIVA OPOSICIÓN-GOBIERNO CON ÉNFASIS EN LA OPOSICIÓN EN GOBIERNOS DE MINORÍA

*Three theoretical-descriptive models of the legislative
relationship between the opposition and government
with emphasis in the opposition at minority governments*

Carlos Vázquez Ferrel

Resumen

Este trabajo explora las líneas de acción legislativa de la oposición con el gobierno a la luz de tres modelos teórico-descriptivos, denominados: oposición en su perspectiva clásica, oposición debilitada y oposición interactiva, haciendo énfasis en éste último modelo de oposición que surge en contextos de gobiernos en minoría. Para ello, estos tres modelos son contruidos a través de una revisión de la literatura clásica en Ciencia Política que ha abordado el tema de la oposición legislativa. Posteriormente, desde el enfoque de la elección racional se construye un modelo básico que pone de relieve los supuestos y motivaciones de las agrupaciones oposición que pautarían su accionar de cara a gobiernos en minoría. Por último, se realiza una exploración, a la luz del enfoque neoinstitucional, sobre el rol de las comisiones en la producción legislativa y el accionar de la oposición a este nivel. Se concluye que las comisiones tendrán un rol activo en contextos de gobiernos de minoría.

Palabras clave: oposición, gobierno, minoría, Congreso, relación legislativa, comisiones.

Summary

This paper explores the lines of legislative action of the opposition in respect with the government in the light of three theoretical and descriptive models, which are called: opposition in its classical perspective, interactive opposition and weakened opposition, emphasizing in the latter model of opposition that emerges in contexts of minority governments. These three models are built through a review of classical literature in Political Science that has addressed the issue of legislative opposition. Subsequently, from the rational choice approach it is built a basic model that highlights the assumptions and motivations of opposition groups that shapes their actions and strategies concerning with minority governments. Finally, through the neoinstitutional approach, it is explored the role of the committees in legislative production and in the actions of the opposition groups and their agents at this level. It is concluded that the commissions will have an active role in the context of minority governments.

Keywords: opposition, government, minority, Congress, legislative relationship, commissions.

Fecha de recepción: 29 de agosto de 2015
Fecha de aceptación: 23 de octubre de 2015

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

Hace casi cinco décadas que Robert Dahl coordinó en el año 1966 el primer gran esfuerzo desde la Ciencia Política para analizar la oposición en los regímenes democráticos.¹ Desde entonces, han ocurrido trascendentes acontecimientos: una tercera ola de la democracia ha alcanzado a múltiples países de diversas regiones, lo que ha ampliado el número de regímenes *poliárquicos*.² Esto ha supuesto el consiguiente establecimiento de instituciones representativas, como los partidos políticos y el parlamento, por mencionar algunas instancias que son clave para el desarrollo de la oposición y el funcionamiento de este tipo de regímenes (Apter, 1962; Stepan, 1996). Por otra parte, en algunas de las antiguas democracias también han ocurrido cambios importantes: virarían de contar con oposiciones (des)calificadas como “antisistema”, puesto que se les señalaba por cuestionar de una manera radical los principios fundamentales del sistema (Duverger, 1951; Sartori, 1966), o reivindicativas (Pasquino, 1997), a oposiciones que verificaron en los hechos una capacidad de integración y sobrevivencia en el régimen, de colaboración directa con el gobierno —muchas veces consensuando leyes fundamentales en el parlamento—, y de compartir y alternar funciones de gobierno.³ El transcurrir del

¹ Posteriormente Dahl, en el año 1973, coordinó un nuevo emprendimiento en el estudio de la oposición, pero ahora centrado en regímenes no democráticos, en el que se incluyó un capítulo sobre la oposición en América Latina a cargo de Dix (1973).

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

³ El partido comunista italiano sería el caso más ilustrativo de un partido considerado inicialmente como antisistema, para que posteriormente demostrara una impresionante —y tal vez, excesiva— capacidad de colaboración con el gobierno (De Vergottini, 1979; Di Palma, 1976; Pizzorno, 1966).

tiempo ha puesto en evidencia el sustantivo rol que estas agrupaciones desempeñan, lo que llevaría a Parry (1997) a proclamar el “reposicionamiento de la oposición”.

El objetivo central de este artículo es identificar patrones teóricos diferenciables de acción por parte de las fuerzas de oposición en el Parlamento, en su relación con el gobierno haciendo énfasis en los supuestos que pautan el actuar de la oposición en el caso de los gobiernos en minoría. Precisamente se parte de la premisa de que las oposiciones desempeñan un rol sustantivo y, “en los regímenes democráticos, el Parlamento se erige como la arena por excelencia de actuación de la oposición”, tanto en las formas de gobierno parlamentarias como presidenciales (García y Martínez, 2002:334), por lo que hay un énfasis en los roles de las oposición en el Parlamento respecto al gobierno. Asimismo, junto con García y Martínez (2002) y Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán (2008), en este trabajo se tiene como punto inicial de referencia de oposición parlamentaria a toda agrupación legislativa que no es partido en el gobierno o no forma parte de la coalición legislativa progubernamental. Aunque se aluden a las motivaciones de aquellos partidos de oposición que deciden posteriormente integrarse a la esfera gubernamental, más enfáticamente son subrayados los supuestos de estas agrupaciones que los llevarían a forjar una estrategia oscilante entre la confrontación y cooperación con el gobierno.

En este sentido, la visión teórica adoptada en este trabajo sobre la oposición no es unívoca —solo de *oponerse*— sino dinámica, ya que recoge las disyuntivas y escenarios a los que se enfrentan los liderazgos de oposición para relacionarse con el gobierno desde el parlamento. Así, a través de una revisión de los estudios realizados desde la Ciencia Política sobre la oposición en distintas regiones, se identifican tres líneas de acción o modelos teórico-descriptivos en la relación de la oposición con el gobierno: 1) un primer modelo con situaciones en las que se produce una clara distinción entre ambas fuerzas políticas; 2) otro modelo agruparía los casos donde se da cierta asimilación que conlleva el abandono de la oposición para integrarse en el gobierno; y 3) un último modelo caracterizado por las situaciones en las que se establece una relación interactiva que acompaña la colaboración con el distanciamiento de la oposición con el gobierno. Este último modelo es el que surge en contextos de gobierno en minoría, donde el presidente está inmerso en una negociación continua para lograr la aprobación de su agenda legislativa, mientras que las agrupaciones de oposición colaboran en la aprobación de proyectos de ley puntuales impulsados por el Ejecutivo, sin integrarse en la coalición gubernamental. El caso mexicano de los años 1997 a la actualidad muestra este tipo de relación entre las fuerzas de oposición y las gubernamentales (Casar y Marván, 2014; Casar, 2013; Jiménez, 2006).

No obstante, la interpretación más intuitiva es que las agrupaciones de oposición difícilmente colaborarían con el gobierno para que éste logre la aprobación de su agenda, ya que más bien se beneficiarían electoralmente de los fracasos legislativos del gobierno; y aún más: si estas agrupaciones de oposición cuentan con probabilidades similares de convertirse en gobierno, sería todavía menos probable que optaran por colaborar. Desde el enfoque de la elección racional —que parte de la premisa de que los agentes guían su actuación en función de sus preferencias y objetivos determinados (Elster, 1986)— en este trabajo son exploradas las motivaciones que en el corto plazo llevarían a las fuerzas

de oposición a colaborar con el gobierno. De este modo, se sostiene que participarán activamente en el diseño de las políticas públicas promovidas por el gobierno siempre que se encuentren más cercanas a sus posiciones ideológico-programáticas y que permitan la defensa de sus intereses. Así acercarán su contenido hacia sus preferencias más próximas impulsando sus intereses y cumpliendo una parte de su programa electoral a pesar de no haber alcanzado el gobierno; además, la defensa de sus posiciones puede ser promovida con la expectativa de que esta actuación sea favorable al expandir su núcleo de votantes y bases de apoyo político. Dicha participación estaría acompañada por los ciclos electorales, que inducirían a las fuerzas de oposición a distanciarse del gobierno en los momentos de mayores riesgos de fugas de votos (Strøm y Müller, 1999; Strøm, 1991). Esta interpretación, entonces, asume que las fuerzas de oposición en contextos de gobiernos en minoría potencian su influencia en el diseño de las políticas impulsadas por el gobierno.

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

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

El ejercicio legal y organizado de la oposición es un fenómeno relativamente nuevo no sólo en América Latina, sino que en torno la primera mitad del siglo xx era un fenómeno que tan solo estaba presente en algunos países de Europa Occidental y otros países de habla inglesa.⁴ Esta tardía evolución ha afectado a la construcción de teorías y al desarrollo de estudios respecto la oposición. En opinión de López (1991:37) la Ciencia Política y el Derecho Constitucional Comparado han avanzado en el tema en la medida en que “el pensamiento político ampliamente dominante —aquel que, naturalmente, encuentra reflejo jurídico— ha ido concediendo un margen de reconocibilidad a una actividad política desarrollada al margen de la órbita oficial”. A pesar de este tardío avance, en sus inicios el tema fue aludido —aunque sea indirectamente— por destacados teóricos como Duverger (1951) y Sartori (1966, 1980) en estudios respecto los partidos políticos y los sistemas que conforman; el tema también fue abordado en el estudio del funcionamiento de la democracia por Lijphart (1984, 2000) y Kirchheimer (1956) lo alude analizando casos de estudio; y llegaría a ocupar el tema central para Dahl (1966, 1973). En esta sección, a través de una revisión de esta literatura clásica y de investigaciones contemporáneas, se identifican tres modelos teórico-descriptivos de relación oposición-gobierno en el parlamento, algunas de sus causas e implicaciones, los cuales son: una perspectiva clásica de la oposición, otra de una oposición debilitada frente al gobierno y, finalmente, el de una oposición interactiva que oscila entre la cooperación y distanciamiento con el gobierno.

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

⁴ Algunos de estos países son Inglaterra, Noruega, Suiza, Italia, Francia, Bélgica y Estados Unidos, entre otros. Dahl (1966) hace el recuento de tan solo 30 países de los 113 que eran miembros de la Organización de las Naciones Unidas en el año de 1964 y que habían contado con organizaciones partidistas de oposición legales a lo largo de la década precedente a esta fecha.

fungiendo como contrapeso, controlando y exigiendo cuentas al gobierno desde el Parlamento, con el fin de reemplazarlo en las próximas elecciones.

Duverger (1951), en este sentido, considera el número de partidos como un factor explicativo importante respecto a los tipos de oposición ejercida. Un sistema centrado en una relación entre dos partidos aumentaría las probabilidades de que la oposición reemplazara al gobierno y esto haría que fuese más responsable en sus planteamientos y propuestas, lo que propiciaría cierta moderación entre los contendientes. Por el contrario, en los sistemas multipartidistas, puesto que no todos los partidos contarían con probabilidades reales de llegar al gobierno, algunos partidos componentes de la oposición tenderían a la demagogia proponiendo muchas veces políticas ilusorias. Por otra parte, el número de partidos en la oposición y sus disputas internas podrían terminar por afectar negativamente a su cohesión y capacidad de influencia en la esfera gubernamental. En este mismo sentido, la distribución partidista en el Congreso podría generar contextos en los que el gobierno necesitaría el apoyo de agrupaciones de oposición en el parlamento, materializado en gobiernos de coalición integrados por múltiples partidos o bien en gobiernos en minoría sostenidos en alianzas legislativas partidistas inestables, que terminarían por hacer borrosas ciertas líneas de distinción entre el gobierno y la oposición.⁵

En una línea similar, Sartori (1966) aporta una clasificación de las oposiciones en función de su responsabilidad con los valores y el sostenimiento del sistema, que estaría relacionada con sus probabilidades de acceder al gobierno: 1) oposición responsable y constitucional, cercano al modelo clásico de oposición aquí propuesto; 2) oposición constitucional, pero no responsable; y 3) oposición ni responsable ni constitucional. La primera categoría está referida al caso inglés, que según Sartori (1966:146) está presente “solo en los sistemas bipartidistas donde uno puede encontrar oposiciones institucionalizadas”. La segunda categoría indicaría una modalidad de oposición “demagógica” y de confrontación directa con el gobierno. Y la tercera categoría sería una expresión residual de las dos anteriores, que Sartori (1966) deja abierta a teorizar.

Asimismo, centrándose en el estudio de los sistemas que conforman las interacciones entre los partidos políticos, Sartori (1966, 1980) considera como variable explicativa adicional a la propuesta del criterio numérico de Duverger (1951) la polarización, es decir, la distancia ideológica entre los partidos políticos ubicados en los extremos del arco ideológico en un sistema determinado. Cuanta mayor distancia exista entre los extremos ideológicos, más polarizado será el sistema y más profundos serán los desacuerdos en cuestiones fundamentales entre los partidos políticos respecto al sistema. Por otra parte,

⁵ Duverger (1951) construye una tipología basada en los principios que diferenciarían a los partidos de oposición: 1) lucha sin principios: los partidos no poseen grandes doctrinas ni principios, sino que defienden intereses más próximos y precisos, siendo el prototipo de este caso Estados Unidos; 2) lucha sobre principios secundarios: aunque haya una separación doctrinal y los partidos políticos respondan a distintas bases de apoyo, existiría un acuerdo básico de principios que le otorgaría estabilidad al régimen; los casos que ejemplifican esta tipología son Gran Bretaña y algunos países de Europa del Norte; y 3) lucha sobre principios fundamentales: esta oposición cuestionaría directamente la legitimidad del sistema buscando reemplazarlo.

una explicación adicional aportada por Sartori (1980: 170 y 171) es que la existencia de partidos extremos alientan “impulsos centrífugos” lo que lleva al progresivo debilitamiento del centro ideológico, debido a su pérdida de votos producida por el tirón de los partidos ubicados en los extremos. Una de las implicaciones de este proceso en los sistemas multipartidistas es que la importancia en la toma de decisiones recaída en los partidos de centro iría disminuyendo y, al mismo tiempo, otras posiciones alejadas del centro elevarían su relevancia. Más aún algunos casos de actores alejados del centro del arco ideológico llegarán a adquirir capacidades de veto⁶ sobre asuntos cruciales, lo que podría paralizar los procesos de toma de decisiones (Sartori 1980:178-179).

Kirchheimer (1956), al igual que Duverger (1951), señala el sistema bipartidista inglés como el ejemplo paradigmático en el que la oposición es claramente distinguible del gobierno a la vez que se generan acuerdos básicos entre el partido político en el gobierno y el de oposición en minoría respecto al sistema. Sin embargo, este autor se desvía del patrón clásico al identificar un tipo de oposición adicional: la oposición debilitada, surgida del abandono de las funciones de la oposición por la conformación de un cartel basado en acuerdos y pactos entre los principales partidos, que los llevaría a compartir funciones gubernamentales.⁷

Estos acuerdos entre los principales partidos, advertía Kirchheimer (1956), llevan a modificar el funcionamiento del Parlamento⁸ ya que los legisladores integrantes de los

⁶ Strøm (1995:62) subraya que si bien cada legislador cuenta con un voto y que, generalmente, cuentan con los mismos derechos, las normas de organización de los parlamentos y su composición tienden a distorsionar en diferentes magnitudes estos principios, creando agrupaciones con diferentes grados de privilegios dentro del Parlamento, que son clasificados por el autor en grupos de dictadores, decisivos y veto. Los dictadores podrían imponer sus decisiones unilateralmente al Parlamento y detener todo intento de cambio no consentido por ellos, es decir, su postura es necesaria y suficiente para lograr los cambios; los grupos decisivos cuentan con la autoridad y votos para lograr los cambios que ellos mismos impulsan, pero son incapaces de bloquear los cambios impulsados por otras agrupaciones parlamentarias; son suficientes para lograr sus propios cambios, pero no son factores necesarios para que otras agrupaciones alcancen sus cambios; y las agrupaciones con capacidades de veto cuentan con la capacidad de bloquear los cambios impulsados por otras agrupaciones, pero son incapaces de lograr los cambios que buscan por sí mismos, es decir, su apoyo es necesario pero no suficiente. Para Strøm (1995), las agrupaciones con capacidades de veto son el grupo más frecuente en las legislaturas.

⁷ Kirchheimer (1956) expone su descripción centrándose en el caso austriaco del periodo inmediato posterior a la segunda guerra mundial, basado en los acuerdos sostenidos entre los partidos Socialista y Socialcristiano, que perdurarían hasta después de la publicación del artículo de Kirchheimer (1956).

⁸ Al Parlamento se le atribuyen, principalmente, las siguientes funciones: a) representación: es la arena donde se encuentra representada de manera permanente la nación o el pueblo, y son dirimidos a través de diversos mecanismos institucionales su pluralidad de intereses y objetivos; b) control sobre el gobierno: la teoría clásica concibe esta función como el control del parlamento —ejercido principalmente por la oposición— sobre la labor del gobierno y sobre el aparato burocrático. Cotta (1993:302) agrega que, conforme la plena democratización se consolida, la noción del control del parlamento alcanzaría incluso la idea de competencia entre estas dos autoridades democráticas (el parlamento y el gobierno), sobre el aparato burocrático. Además, esta función de control se ve expresada en el examen público del gobierno, la obstaculización de la puesta en marcha del programa gubernamental, mociones de censura o la posibilidad de juicios políticos a ministros o secretarios de gobierno; c) elaboración de políticas (*policymaking*): esta es, quizá, la actividad más asociada al Parlamento, ya que formalmente ahí es donde ocurre la producción de las políticas por medio de una sucesión de etapas legamente fijadas y de la deliberación entre

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

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

En el año 1966 es publicado el trabajo coordinado por Dahl⁹ donde se sistematiza el estudio de la oposición centrado en las democracias occidentales.¹⁰ Esta obra surge, para el desarrollo de estudios ulteriores en torno la oposición, seis líneas de investigación en las que profundizar.¹¹ En función de los casos de estudio respecto de estas líneas de investigación, Dahl (1966) argumenta que no hay una tendencia de desarrollo uniforme por parte de las agrupaciones de oposición, por lo que habría que profundizar con mayor detenimiento y precisar estas líneas propuestas por el autor.

Posteriormente, Lijphart (1984, 2000) distingue dos modelos de democracia: el mayoritario y el consensual. Con el primer modelo, el mayoritario, sugiere un planteamiento semejante al de Kirchheimer (1956), al identificar los elementos de la oposición en su perspectiva clásica. Es decir en los modelos mayoritarios existe una clara distinción entre

las fuerzas políticas representadas; por otra parte, la producción legislativa puede estar centralizada ya sea en un actor, por ejemplo, el gobierno, o bien descentralizada en múltiples actores como, por ejemplo, en varios partidos políticos que logran la aprobación de sus políticas. Junto a estas tres funciones identificadas por Cotta(1993b), Álcantara, García y Sánchez (2005) agregan que los parlamentos, al cumplir con los procedimientos legales establecidos, al procurar la participación de las fuerzas políticas, y expresar el disenso y consenso en torno a las políticas sujetas a discusión, también desempeñan una función legitimadora de los procesos de elaboración de las políticas. Estos autores agregan que la forma de gobierno no afecta a la definición de estas funciones llevadas a cabo por los parlamentos, sino que inciden más bien en los mecanismos para desarrollarlos (Álcantara, García, y Sánchez, 2005: 33).

⁹ Dahl (1966) plantea dejar indefinido el concepto oposición, mas no su función. Para ejemplificar esta aproximación, este autor propone suponer que A ocupa el gobierno con unos determinados objetivos, a los cuales estará opuesto B, y B emprendería una serie de estrategias para impedir que A alcance sus objetivos, refiriéndose a las funciones de oposición a estas estrategias llevadas a cabo por B. Dahl agrega, además, que las estrategias emprendidas por B estarían subordinadas a sus creencias, ideologías e intereses, por lo que no se podría hablar de una oposición “objetiva”, en el sentido de que es independiente de dichas creencias. Por otra parte, aunque la caracterización de las funciones de la oposición emprendida por Dahl sí es flexible, ubica a la oposición con unas funciones específicas, lo cual le restaría dinamismo a estas agrupaciones, como sería optar por una función de colaborar con el gobierno, no solo de oponerse.

¹⁰ Los países analizados en el estudio coordinado por Dahl (1966) son: Inglaterra, Estados Unidos, Noruega, Suecia, Bélgica, Holanda, Alemania, Austria, Francia e Italia.

¹¹ Las seis líneas de investigación propuestas por Dahl (1966) son: concentración, competitividad, arenas de desarrollo, distintividad, objetivos y estrategias.

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

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

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

Sin embargo, diversos estudios han puesto de relieve que para resolver la “ecuación de la gobernabilidad”, los presidentes desarrollan diferentes estrategias con el fin de lograr

la puesta en marcha de su agenda legislativa (Raile, Pereira y Power, 2010). Por eso, tanto la estrategia del presidente como la de las agrupaciones de oposición interactúan para conformar un tipo de relación legislativa entre ambas fuerzas en el Congreso. Una estrategia unilateral extraordinaria sería que el Ejecutivo optara por gobernar por decretos, lo cual reduciría la participación del Congreso y de las agrupaciones de oposición en la formulación de las políticas (Jones, 2002; McClintock, 1997; Mustapic, 2002; Pereira, Power y Rennó, 2008).¹²

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

En efecto, en su estudio de 71 gobiernos electos de América Latina que abarca los años de 1978 al 2007, Chasquetti (2008) identificó que el 70 por ciento de los casos presentaba características de sistemas multipartidistas, lo cual condujo a que el 60.5 por ciento tuviera condiciones de gobiernos minoritarios en el Congreso en el momento inmediatamente posterior de ganar las elecciones. Sin embargo, para viabilizar sus gobiernos, al inicio de sus mandatos diversos presidentes revierten la condición de gobiernos de minoría, ya que el 61 por ciento de los gobiernos logró consolidar una posición mayoritaria en el Congreso a través de la incorporación de múltiples partidos en una coalición gobernante, lo que implicó compartir ministerios y funciones de gobierno con estos partidos. Esta estrategia, categorizada por Lanzaro (2001) como “presidencialismo de coalición”, que es instrumentada por el presidente para expandir su base de apoyo partidista en el Congreso y lograr la aprobación de su agenda legislativa, terminaría por inducir a diferentes partidos a abandonar la oposición para integrarse de lleno en el gobierno.

Junto a lo anterior, Lanzaro (2012: 20) identifica que en el presidencialismo también surge un “patrón de compromisos, negociaciones y acuerdos” entre partidos en el Congreso, que se erigirían sin un pacto envolvente o asociación formal, para viabilizar al presidencialismo como “gobierno de minoría”. Este autor describe que los tratos entre

¹² Para ilustrar los casos de liderazgos personalistas se citan comúnmente los ejemplos de los presidentes Alberto Fujimori (1990-2000) en Perú y Carlos Menem (1989-1999) en Argentina. El primero, como un caso en un marco de partidos debilitados que llevó al denominado autogolpe de Estado en 1992, que implicó la disolución del Parlamento y la intervención del Poder Judicial (McClintock, 1997). En cuanto al presidente Carlos Menem, a través del uso excesivo de decretos de urgencia y necesidad para lograr la aprobación de sus iniciativas legislativas, disminuyó la participación del Parlamento y de los partidos políticos (Jones, 2002; Mustapic, 2002). Por otra parte, Pereira *et al.*, (2008) estudian los casos de los presidentes brasileños José Sarney (1985-1990), Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) y Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) para identificar las condiciones políticas en que estos presidentes emitieron la mayor proporción de decretos a lo largo de sus mandatos.

partidos se establecerían “en referencia a decisiones ejecutivas y expedientes parlamentarios, que van caso a caso”. Esta modalidad se llevaría a cabo sin que se forje un gobierno compartido o “presidencialismo de coalición”; aunque cabría la posibilidad de que algún ministerio sea ocupado por agentes de otros partidos, ello no conlleva el apoyo legislativo de estos en el Congreso. Además, la competencia entre los partidos permanece abierta, al mismo tiempo que los ciclos de colaboración se acompañan con etapas de enfrentamientos. Bajo esta perspectiva analítica propuesta por Lanzaro (2012), las agrupaciones de oposición emprenderían un rol interactivo respecto a su relación con el gobierno, que comprendería desde la no colaboración, hasta el apoyo y participación activa de la oposición en temas concretos impulsados por el gobierno.

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

La Tabla 1 resume los tres modelos teórico-descriptivos de la oposición: en su perspectiva clásica, es decir un partido que desempeña funciones gubernamentales y otro partido se erige como contraparte y alternativa para suceder al gobierno; oposición debilitada, debido al abandono de las funciones de oposición para involucrarse directa y visiblemente en las funciones gubernamentales; y la oposición interactiva, ya que oscila entre colaboración y enfrentamientos, respecto al gobierno. Sin embargo, es necesario poner de relieve que, en los hechos, las agrupaciones de oposición difícilmente siguen un curso continuo e invariable de acción.¹³ Más bien tenderían a desarrollar diversas estrategias, lo que les llevaría a ajustar su relación con el gobierno a lo largo de un periodo de tiempo determinado y bajo coyunturas con características específicas en función de sus objetivos partidistas.

¹³ Pasquino (1997) puntualiza que, si bien ciertas agrupaciones de oposición en el Parlamento podrían decidir convertirse en antagonistas de la esfera gubernamental buscando preservar su pureza ideológica, identidad política y proteger su cohesión organizativa, ello no conllevaría a que estas agrupaciones renunciaran a intentar ejercer alguna influencia en el rumbo del gobierno, expresándose en la discusión de leyes singulares o relevantes y en las modificaciones a estas normas. Por otra parte, la arena parlamentaria es el espacio donde se distribuyen múltiples recursos de variada índole, por lo que difícilmente un grupo de oposición dejaría de participar en estos procesos de toma de decisiones y, como consecuencia de ello, abstenerse de favorecer a sus bases de apoyo sociales.

TABLA I. TRES MODELOS TEÓRICO-DESCRIPTIVOS DE LA OPOSICIÓN

	<i>Oposición en su perspectiva clásica</i>	<i>Oposición debilitada</i>	<i>Oposición interactiva</i>
<i>Tipo de relación del gobierno con partidos de oposición y composición partidista del gobierno</i>	Gobierno tiene la responsabilidad total en el diseño de políticas públicas. Gobierno unipartidista.	El gobierno comparte funciones gubernamentales con partidos que optan por abandonar la oposición. Gobierno multipartidista.	El gobierno negocia el apoyo y aprobación de sus políticas caso a caso con partidos de oposición. Gobierno unipartidista.
<i>Roles de oposición respecto al gobierno</i>	Se erigen como alternativa al gobierno diferenciándose claramente de éste para reemplazarlo en las próximas elecciones.	Partidos de oposición a través de acuerdos y pactos conforman una coalición estable y visible de gobierno.	Los partidos de oposición oscilan entre colaborar y oponerse al gobierno.
<i>Rol de la oposición en el parlamento</i>	Débil influencia de la oposición en el diseño de políticas públicas. El parlamento es arena de funciones de contrapeso y control político al gobierno ejercidas por la oposición.	La función de los legisladores está supeditada a pactos y acuerdos entre los liderazgos de la coalición gubernamental. El parlamento desempeña un rol débil en el diseño de políticas públicas.	Las agrupaciones de oposición participan activamente en el diseño de las políticas. El parlamento se erige como una arena de influencia por parte de estas agrupaciones.
<i>Sistema de partidos</i>	Bipartidista. Clara diferenciación entre partido en la oposición y gobierno.	Sistemas multipartidistas. Débil diferenciación entre partido en el gobierno y oposición	Sistemas multipartidistas. Intermedia diferenciación entre oposición y gobierno.
<i>Modelos políticos</i>	Sistemas mayoritarios, principalmente, el caso inglés (Duverger, 1951; Lijphart, 2000; Sartori, 1966).	Caso austriaco posterior a la Segunda Guerra Mundial (Kirchheimer, 1956); Lijphart (2000) señala principalmente como democracias consensuales los casos suizo y belga. “Presidencialismos de coalición”, como estrategia de colaboración entre poderes en América Latina (Lanzaro, 2012).	Strøm (1991) identifica a Italia y Dinamarca como países que tuvieron la mayor cantidad de gobiernos de minoría. Y “gobiernos de minoría”, como estrategia de colaboración entre poderes en América Latina (Lanzaro, 2012).

Fuente: Elaboración propia.

Los tres modelos puestos de relieve en la Tabla 1 podrían identificarse como tres cursos de acción estratégicos diferenciables por parte de las agrupaciones de oposición respecto su relación con el Ejecutivo, por lo cual los liderazgos de las agrupaciones de oposición se enfrentarían a la disyuntiva de elegir un curso de acción estratégico en su relación con el gobierno. En la siguiente sección se exploran, precisamente, los fundamentos bajo los cuales se ponderaría la elección del curso de acción estratégica por parte de las agrupaciones de oposición en el contexto de gobierno de minoría.

MODELO BÁSICO DE LA ELECCIÓN RACIONAL SOBRE LA RELACIÓN LEGISLATIVA DE LA OPOSICIÓN CON EL PRESIDENTE EN CONTEXTOS DE GOBIERNO DE MINORÍA

El enfoque de la elección racional explora las motivaciones que guían las decisiones efectuadas por diversos actores y es utilizado ampliamente para aproximarse al estudio de las instituciones y los agentes políticos.¹⁴ A la luz de esta perspectiva analítica, en esta sección se detallan las diferentes motivaciones que llevarían a las fuerzas de oposición a colaborar con el gobierno, así como los supuestos bajo los cuales estas fuerzas tenderían a alejarse de la esfera gubernamental. Se exponen los posibles costos y beneficios, así como tensiones, que conlleva adoptar una y no otra estrategia, para alcanzar determinados objetivos políticos.

Fiorina (1981) afirma que los políticos electos para ocupar cargos públicos son juzgados por sus votantes en función de su actuación en estos cargos. Tanto el presidente como la oposición tienen conexiones y responden a diferentes núcleos de votantes, los cuales han optado por ofertas de políticas públicas e ideológicas distintas, incluso contrapuestas (Pasquino, 1997). Sin embargo, el presidente, como figura central del gobierno y personalización del poder gubernamental, es identificado por la mayoría de los ciudadanos como el principal responsable de los niveles de bienestar social, progreso económico y capacidad para conducir el sector público, y tiende a ser más castigado por el conjunto de los ciudadanos que el Congreso cuando las expectativas no son cumplidas. En consecuencia, podría suponerse contra intuitivo que la oposición colabore apoyando la agenda legislativa que el Poder Ejecutivo impulsa, cuando más bien podría beneficiarse electoralmente de los castigos que la ciudadanía le imponga al responsable del Ejecutivo en las votaciones. Por otra parte, el presidente contaría con fuertes motivaciones para impulsar su agenda con ahínco en la arena legislativa, negociar y persuadir a la oposición para obtener el apoyo suficiente y conseguir la aprobación de sus proyectos legislativos en el Congreso e implementar su programa de gobierno. Es así que Mújica

¹⁴ El enfoque de la elección racional parte del supuesto que los agentes en cuestión poseen un conjunto de deseos respecto a cómo les gustaría que funcionara el mundo y su entorno más cercano. Asume también el supuesto de que los actores cuentan con ciertas creencias sobre las cadenas causales que hacen funcionar al mundo del modo en que lo hace. Al conjunto de creencias y deseos se le denomina preferencias. Una vez que los agentes adquieren estas preferencias guiarían sus acciones para corregir estas causalidades con la expectativa de alinear los resultados con sus preferencias más inmediatas, es decir, se comportarían bajo principios racionales (Sánchez-Cuenca, 2004).

y Sánchez-Cuenca (2006) reconocen que, efectivamente, se sabe la frecuencia con que se logra la aprobación de leyes con el apoyo de la oposición legislativa, pero todavía quedan por explorar las razones y motivaciones de los partidos políticos opositores para cooperar y apoyar con las iniciativas presentadas por el Presidente.

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

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

- 1) Programáticos (*policy-seeking party*). Son alcanzables una vez incorporados al gobierno o bien sin incorporarse a éste pero estableciendo negociaciones con agentes gubernamentales, ya sea en procesos legislativos u otros espacios vinculados a la fase de diseño de política pública. Este objetivo posee un valor intrínseco por sí mismo, ya que cabe la posibilidad de que los agentes políticos valoren el hecho de conseguir la implementación de políticas públicas que estiman centrales para su programa político y defiendan e impulsen intereses relevantes para su base de apoyo. Por otra parte, este objetivo también contiene un valor instrumental, ya que al conseguir poner en marcha dichas políticas están a su vez implementando parte de su oferta programática y satisfaciendo a su núcleo de votantes y base de apoyo político, lo que en un futuro podría redituárles electoralmente de manera positiva.
- 2) Obtención de cargos gubernamentales (*office-seeking party*). Estos objetivos son alcanzables a través de la obtención del gobierno, o bien al abandonar la oposición e integrarse en la coalición gubernamental y buscar ocupar el mayor número de carteras posibles o las de mayor importancia en la rama ejecutiva. Por otra parte, el valor intrínseco de controlar cargos del Ejecutivo alude al hecho de pertenecer y ejercer funciones gubernamentales así como al prestigio que ello conlleva. Asimismo, algunas valoraciones instrumentales de este objetivo son influir de manera determinante en el diseño políticas públicas, extraer beneficios de los propios cargos públicos y colocarse en la posibilidad de conseguir ventajas electorales.
- 3) Maximización de votos (*vote-seeking party*): está basada en una perspectiva downsoniana de la democracia, que descansa en la idea de que los partidos políticos “formulan políticas públicas con el objetivo de ganar elecciones, y no es que ga-

nen elecciones para formular políticas públicas” (Downs, 1957:28). Sin embargo, Strøm y Müller (1999) afirman que resulta poco creíble que los votos sean valorados como fines por sí mismos. Para estos autores este objetivo sería más bien meramente instrumental ya que, por ejemplo, con la obtención de una mayor cantidad de votos se lograría controlar más puestos de elección, lo cual llevaría a una mayor influencia en el diseño de políticas públicas y a ocupar posiciones estratégicas gubernamentales desde las que se obtendrían mayores recursos que se traducirían, a su vez, en ventajas electorales.

Entonces, una estrategia a corto plazo emprendida por los partidos de oposición sería participar en la arena legislativa con el Ejecutivo sin conformar de manera explícita y estable una coalición de apoyo legislativo a las políticas impulsadas por el gobierno para así evitar los costos y el desgaste que implicaría ser identificado como socio y soporte del gobierno en la arena legislativa. Esto tendría el objetivo inmediato de maximizar su influencia en el diseño de políticas públicas específicas, modificar su contenido hacia ámbitos más cercanos a sus objetivos programáticos y preferencias ideológicas, impulsar sus intereses y frenar los elementos indeseados de las políticas impulsadas por el Ejecutivo. La decisión de instrumentar una estrategia así subyace del cálculo racional de los líderes partidistas de oposición sobre los posibles beneficios producidos por las negociaciones que faciliten en alguna medida el logro de sus objetivos programáticos y la defensa de sus intereses, y esa decisión se adoptaría partiendo del supuesto de “reducir los efectos de la derrota electoral... pudiendo así demostrar a su propio electorado que su voto no ha sido inútil” (Cotta, 1993:301).

Por otra parte, una estrategia *policy-seeking* de colaboración legislativa con el gobierno también conllevaría costos potenciales. Aunque los liderazgos partidistas busquen alcanzar sus objetivos programáticos, de maximización de votos y de ocupar altos puestos públicos, simultáneamente, habría coyunturas donde estos objetivos tensionen entre sí (Strøm y Müller, 1999). Por ejemplo, dado que las políticas públicas son instrumentos de acción gubernamental multidimensionales, las agrupaciones de oposición podrían, por un lado, participar activamente en el diseño de una o algunas dimensiones concretas mientras, por otra parte, dejar intactas otras dimensiones respecto a sus preferencias de la misma política en cuestión, esto último como resultado de las concesiones partidistas convenidas a lo largo del proceso de negociación y de diseño de políticas a nivel legislativo.¹⁵ Tales sacrificios de sus preferencias relativas a dimensiones de políticas concretas

¹⁵ Véase el análisis espacial de Londregan (2000) sobre el diseño de las políticas en Chile a nivel legislativo donde, para ello, utiliza la propuesta analítica espacial de Stokes (1963), que identifica las dimensiones conflictivas de las políticas. *Valence issues* sería la dimensión en la que casi la totalidad de los actores tenderían a converger y que, por lo tanto, tendería a reflejar bajos niveles de conflictividad. Por otro lado, los *position issues* sería la dimensión analítica donde se ubicarían los instrumentos para alcanzar los valence issues, y mostraría mayores divergencias entre los actores políticos. Evidentemente, los modelos analíticos espaciales tienden a simplificar la realidad para buscar hacer más parsimoniosas las explicaciones, ya que muchos casos podrían contar con combinaciones más heterogéneas entre *valence* y *position issues*.

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

Aún así, los posibles costos o beneficios por colaborar con el gobierno no necesariamente se materializarían electoralmente en el corto plazo. El desempeño electoral del partido es un punto definitorio para la permanencia en los cargos de los liderazgos partidistas (Strøm y Müller, 1999). Por lo tanto, conforme se aproxima el periodo electoral la mayor parte de los recursos partidistas se concentrarían en una estrategia de maximización de votos (*votes-seeking party*), para así elevar las probabilidades de ocupar puestos gubernamentales (Strøm, 1991). Budge y Laver (1986:497) expresan gráficamente este cambio en las prioridades al afirmar que “el partido pelearía con uñas y dientes por las políticas simplemente para impresionar a los votantes más interesados en tales políticas”.

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

La Figura 1 muestra los objetivos de los partidos políticos en la oposición que palearían su relación con el gobierno, propuestos por Strøm y Müller (1999). Cercano al punto A estarían ubicadas las agrupaciones de oposición en su perspectiva “clásica”, ya que al manifestar una clara distinción del gobierno, no asumirían cargos gubernamentales. Además, la estrategia de diferenciación con el gobierno implica a su vez marcar un contraste con las políticas que éste impulsa para mantenerse como clara alternativa programática y electoral. Asimismo, los partidos que abandonan la oposición para integrarse en la coalición gubernamental estarían cercanos al punto B, y oscilarían en la zona ABd. Al ocupar cargos gubernamentales, también impulsarían políticas próximas a sus preferencias, lo que les colocaría en un punto entre Bd. O bien, al acercarse la contienda electoral podrían instrumentar una estrategia de distanciamiento del núcleo de gobierno que los lleve a abandonar la coalición gubernamental para maximizar su cuota de votos.

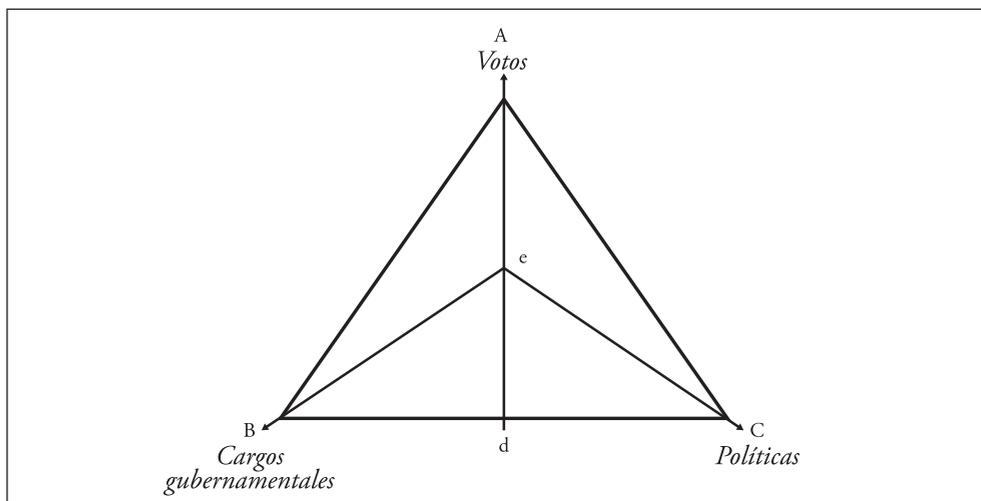


FIGURA I. PARTIDOS POLÍTICOS: OBJETIVOS

Fuente: Strøm y Müller (1999).

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

NEOINSTITUCIONALISMO E INFLUENCIA LEGISLATIVA DE LA OPOSICIÓN

El estudio del Congreso norteamericano, principalmente, ha impulsado el desarrollo de diversas teorías para explicar la incidencia del diseño institucional en la actividad legislativa. Estas teorías son especialmente importantes para entender cómo el contexto institucional estimula o limita la colaboración legislativa entre las agrupaciones de opositor

sición y las fuerzas apoyo del gobierno en el Congreso. En sus inicios, estas teorías se concentraron en explicar la estabilidad en la toma de decisiones en el Congreso.¹⁶ Para ello, Shepsle y Weingast (1981, 1994) complementaron el factor de las preferencias de los agentes políticos con una perspectiva basada en examinar el diseño institucional donde interaccionan estos agentes; esta perspectiva es conocida como nuevo institucionalismo.¹⁷ Estos estudios ponen el énfasis en el análisis de las características de la organización del Parlamento, tales como el número de Cámaras que lo componen, los sistemas de comisiones y de votación, el control de la agenda del Congreso, así como el rol de los partidos.¹⁸

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

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

¹⁶ Desde el enfoque de la elección racional, que partía de la premisa de que cada legislador buscaría satisfacer a quienes le facilitarían los recursos para escalar en su carrera política y seguir una agenda política propia, se afirmaba que los legisladores cuentan con prioridades diversas. Esta heterogeneidad dificultaría encontrar un punto de equilibrio en el Congreso, producida por una votación predominante, ya que junto a toda política aceptada surgiría otra política alternativa que derrotaría a la previa, lo cual se traduciría en una alta inestabilidad en la toma de decisiones que la realidad legislativa no presenta (Shepsle y Bonchek, 2005).

¹⁷ El nuevo institucionalismo —una evolución del institucionalismo clásico— no es un enfoque uniforme, ya que conviven internamente diversas perspectivas analíticas. El neoinstitucionalismo, retomando algunos elementos de la revolución *behaviorista* surgida en los Estados Unidos a finales de la década de 1950 (Miller, 1998), integra en el análisis los valores y actitudes de los actores que interactúan con el diseño institucional. Plantea como variable a explicar las transformaciones de las mismas instituciones, o bien se asume a las instituciones como factores explicativos que pautarían la forma de actuar de los actores políticos o el tipo de políticas públicas producidas por estas instituciones (Peters, 1998).

¹⁸ En su conjunto, estos contextos institucionales en su interacción con las preferencias de los agentes políticos, inducirían a un equilibrio —“por la estructura” —, que estabilizaría la toma de decisiones (Shepsle y Weingast, 1981).

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

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

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

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

Además, hay que mencionar que la influencia de los partidos en el Congreso afectaría a la actividad legislativa. Esta influencia sería todavía más intensa en los casos de partidos disciplinados, ya que restringiría la actuación legislativa de sus legisladores a los acuerdos

forjados entre los liderazgos partidistas (Aleman, 2006). Sin embargo, los partidos políticos también podrían efectuar diversos procesos de delegación a sus legisladores en el Congreso y ello abriría los márgenes para que las comisiones sostuvieran un rol más activo en el diseño de las políticas y en la producción legislativa (Kiewiet y McCubbins, 1991).

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

Para esta teoría también las comisiones serían el espacio generador de los incentivos necesarios para que sus integrantes cuenten con información clave, algo que funcionaría en dos sentidos. El primero de ellos sería allegarse la información que les permitiese contar con los elementos instrumentales técnicos necesarios para confeccionar unas políticas direccionadas hacia objetivos concretos. En segundo término, el diseño institucional también serviría para que los integrantes de las comisiones adquiriesen la información necesaria respecto a las preferencias del conjunto de la Cámara, lo cual les permitiría producir políticas ubicadas dentro del margen de preferencias del conjunto de la Cámara y conseguir así que fueran aprobadas. Asimismo, en contextos institucionales donde los legisladores se reeligen por múltiples periodos consecutivos, —como el *seniority system* en los Estados Unidos— estos podrían pasar etapas prolongadas en comisiones específicas, lo que les permitiría acumular una alta especialización en temas concretos. Además, la información con la que cuentan las comisiones del Congreso también podría llegar a configurar diversas asimetrías entre éstas, ya que habría comisiones que concentrarían una mayor información y un margen de acción más amplio que otras. En este sentido, este tipo de comisiones podrían incluso tener una actividad que concierne a políticas relativas a diversas temáticas o bien que afectan a todo un país.

Diversas características institucionales del Congreso, entonces, pautan la actuación de los agentes legislativos —incluidas las agrupaciones de oposición— en el Congreso. Las comisiones serían el espacio formal en el Congreso donde ocurrirían los intercambios entre las fuerzas legislativas, es decir, sería la arena de influencia legislativa de la oposición a los proyectos de ley —en este caso, a los impulsado por el Ejecutivo— en su trámite legislativo para acercar su contenido dentro de sus márgenes de preferencias ideológicas, impulsar sus intereses y diluir los elementos indeseados de tales políticas. La Tabla 2 muestra los tres modelos teórico-descriptivos de la oposición en su accionar a nivel comisiones. Evidentemente, la actuación de la oposición a nivel comisiones interactúa con otras variables, como los tipos de organización partidista a nivel legislativo, o bien con aspectos estratégicos como los márgenes de delegación que hagan los

TABLA 2. MODELOS TEÓRICO-DESCRIPTIVOS DE LA OPOSICIÓN Y ROL DE COMISIONES

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

Fuente: elaboración propia

liderazgos partidistas a sus agentes en el Congreso: mayores márgenes de delegación producirían un rol más activo por parte de las comisiones.

La Tabla 2, en todo caso, pone de relieve algunas tendencias de actuación por parte de la oposición a nivel comisiones. En la oposición en su perspectiva “clásica” se añade el factor disciplina partidista, ya que es un aspecto diferenciador fundamental respecto a la actuación de la oposición en Estados Unidos, con la de Inglaterra. Esta última concentrada más en el control político al gobierno y en mantenerse como una alternativa claramente distinguible para remplazar al gobierno.

Mientras que en Estados Unidos, siguiendo a Polsby (1997:515), “la conformación de mayorías para la aprobación de legislación va más allá de las líneas partidistas, y aunque si bien la oposición muchas veces es organizada por los líderes partidistas, también es una cuestión que va caso por caso”. Esta dinámica legislativa en los Estados Unidos ha impulsado el desarrollo de tal vez el sistema de comisiones más consolidado en los regímenes democráticos. Por otra parte, la oposición “debilitada” o “diluida” muestra cómo las comisiones se ven supeditadas por la conformación de una amplia mayoría multipartidistas donde los partidos de oposición alejados de la coalición gubernamental tendrán bajas probabilidades de incidir de manera sustancial en la producción y en el diseño de las políticas.¹⁹

Por otra parte, sería esperable un desarrollo más activo de las comisiones en los casos de oposición interactiva, ya que ésta tendría una incidencia mayor en el contenido de las políticas y en el control de la producción de las políticas. Esta mayor capacidad de influencia y control sería el reflejo de la condición de su capacidad para vetar las políticas gubernamentales, y de la necesidad del gobierno de conseguir el apoyo de algún componente de la oposición. Influir en el contenido de las políticas impulsadas por el gobierno, para defender sus intereses y buscar expandir su núcleo de votantes y apoyos políticos, sería una condición previa para que los agentes de las agrupaciones de oposición opten por apoyar la aprobación final en el Congreso de las políticas del Ejecutivo. En este sentido, sería esperable mayores incrementos de influencia de las agrupaciones de oposición en aquellas comisiones con potencial de distribución de beneficios para favorecer a sus bases de apoyo político. Mientras que las políticas impulsadas por el presidente alejadas de las preferencias de las agrupaciones de oposición, tendrían mayores probabilidades de recibir una influencia dirigida a neutralizar los elementos indeseados estos proyectos, lo que a su vez alejaría su contenido de las preferencias del presidente e, inclusive, diluyan elementos sustanciales de tales proyectos. En tales casos, el Ejecutivo consideraría desistir de continuar impulsando políticas a su juicio ya “desfiguradas”, por la influencia de la oposición a lo largo de su trámite legislativo —sobre todo a nivel comisiones— en el Congreso. Estos casos ponen de relieve el alto costo a asumir por el Ejecutivo para forjar

¹⁹ Toro y Hurtado (2010) en su estudio sobre el presidencialismo de coalición chileno que abarca los años de 2006 a 2010 encuentran que la coalición multipartidista gubernamental fue capaz de proteger las iniciativas del presidente de las enmiendas impulsadas por los legisladores de oposición a nivel comisiones. Para estos autores, el aspecto de que ocupen una proporción mayoritaria en comisiones es la variable que explica esta alta capacidad de protección.

el apoyo legislativo suficiente y lograr la aprobación de su agenda en el Congreso, y abrir el contenido de sus iniciativas a la influencia legislativa de la oposición a sus iniciativas, es un mecanismo transacción para conseguir ese apoyo.

CONSIDERACIONES FINALES

Este trabajo ha puesto de relieve múltiples elementos teóricos relevantes sobre la relación legislativa oposición-gobierno. Se expuso como el desarrollo del análisis de la oposición ha pasado de resaltar al bipartidismo como modelo de oposición clásico a explorar el funcionamiento de la oposición en los sistemas multipartidistas. Este desarrollo incluye otro cambio: pasó de identificar “el oponerse al gobierno” como función única de la oposición a incluir otras funciones de la oposición en su relación con el gobierno, como serían: a) abandonar la oposición para colaborar con el gobierno integrándose de manera estable en una coalición gubernamental, lo cual no implicaría la anulación de la competencia electoral y debates públicos entre los partidos, aunque sí debilitaría a la oposición como institución; y b) oposición interactiva que apoya en el Parlamento proyectos de ley concretos, sin integrarse formalmente en la coalición gubernamental. Este último modelo de oposición es formulado para explicar la viabilidad legislativa de los gobiernos en minoría.

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

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

Se propone la hipótesis, por lo tanto, de que las fuerzas de oposición en los casos de gobiernos en minoría desempeñarían un rol relevante para influir en el diseño de las políticas impulsadas por el gobierno, como precondition para apoyar la aprobación final de las políticas gubernamentales. En el Congreso, esta influencia por parte de las fuerzas oposición se visibilizaría cuando se produzcan las siguientes condiciones: ocurra

una mayor delegación por parte del liderazgo partidista hacia sus agentes legislativos en aquellas comisiones que permitan a los agentes de oposición defender y expandir de manera efectiva sus intereses y bases de apoyo político.

BIBLIOGRAFÍA

- Álcantara, M., García, M., y Sánchez, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alemán, E. (2006). "Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures". *Latin American Politics and Society*, 48(3), pp. 125-155.
- Aninat, C., Landregan, J., Navia, P., y Vial, J. (2006). *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile* (No. R-521). Washington D. C.
- Apter, D. (1962). "Some Reflections on the Role of a Political Opposition in New Nations". *Comparative Studies in Society and History*, 4(2), pp. 154-168.
- Avendaño, O. (2011). "La oposición política en Chile durante el periodo 1990-2011. Una aproximación conceptual y empírica". *Revista CS*, 8, pp. 1-34.
- Budge, I., y Laver, M. (1986). "Office Seeking and Policy Pursuit in Coalition Theory". *Legislative Studies Quarterly*, 11(4), pp. 485-506.
- Casar, A. (2013). "Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano". *Política y Gobierno*, XX(2), pp. 219-263.
- _____ y Marván Laborde, I. (2014). *Reformar sin mayorías. Dinámica del cambio constitucional en México 1997-2012*. México D. F., Taurus.
- Chasquetti, D. (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la «difícil combinación»*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Cheibub, J. A., Przeworski, A., y Saiegh, S. M. (2004). "Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism". *British Journal of Political Science*, 34(4), pp. 566-587.
- Cotta, M. (1993). "Parlamentos y representación". En G. Pasquino (Ed.), *Manual de Ciencia Política*. Madrid, Alianza Editorial.
- Cox, G. (2006). "The organization of Democratic Legislatures". En B. Weingast y D. Wittman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*. New York, Oxford University Press, pp. 141-161

- _____ y McCubbins, M. D. (1993). *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Cambridge, University of California Press.
- Dahl, R. (1966). *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven and London: Yale University Press.
- _____ (1973). *Regimes and Oppositions*. Clinton: The Colonial Press.
- _____ (1997). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- De Vergottini, G. (1979). “La forma de gobierno de oposición garantizada”. *Revista de Estudios Políticos*, 9, pp. 5-41.
- Di Palma, G. (1976). “Institutional Rules and Legislative Outcomes in the Italian Parliament”. *Legislative Studies Quarterly*, 1(2), pp. 147-179.
- Dix, R. H. (1973). “Latin America: Oppositions and Development”. En R. Dahl (Ed.), *Regimes and Oppositions*. Clinton, The Colonial Press, pp. 261-303.
- Duverger, M. (1951). *Los partidos políticos*. Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Elster, J. (1986). “Introduction”. En J. Elster (Ed.), *Rational Choice*. Oxford, Basil Blackwell, pp. 1-34
- Fiorina, M. (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven, Yale University Press.
- García, F., Martínez, E. (2002). “La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿capacidad de influencia o influencia efectiva?”. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 12-13(2002), pp. 331-373.
- Hobsbawm, E. (1994). *Age of extremes. The short twentieth century 1914-1991*. London, Abacus.
- Jiménez Badillo, M. (2006). *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. México D.F., Cámara de Diputados, LIX Legislatura; Miguel Ángel Porrúa.
- Jones P., M. (2002). “Una Evaluación de la Democracia Presidencialista Argentina: 1983-1995”. En S. Mainwaring y M. Shugart (eds.), *Presidencialismo y democracia en América latina*. Buenos Aires, Paidós, pp. 213-254.
- Kiewiet, R. D., y McCubbins, M. D. (1991). *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago y Londres, Chicago University Press.
- Kirchheimer, O. (1956). “The Wanning of Opposition in Parliamentary Regimes”. *Social Research*, 24(2), pp. 127-156.
- Krehbiel, K. (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

- Lanzaro, J. (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. (J. Lanzaro, Ed.). Buenos Aires, Clacso, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional.
- _____. (2012). "Presidencialismo con partidos y sin partidos". En J. Lanzaro (ed.), *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 15-62.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona, Ariel.
- Linz, J. (1990). "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy*, 1(1), pp. 51-69.
- Londregan, J. B. (2000). *Legislative institutions and ideology in Chile*. Cambridge, Cambridge University Press.
- López Aguilar, J. F. (1991). *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*. Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados. Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.
- Mainwaring, S., y Shugart, M. (2002). "Presidencialismo y sistema de partidos en América latina". En S. Mainwaring y M. Shugart (eds.), *Presidencialismo y democracia en América latina* (Primera ed.). Buenos Aires, Paidós. pp. 255-294
- McClintock, C. (1997). "Presidentes, mesías y crisis constitucionales en Perú". En J. Linz y A. Valenzuela (eds.), *La crisis del presidencialismo 2. El caso latinoamericano*. Madrid, Alianza Editorial, pp. 314 y ss.
- Miller, W. E. (1998). Political Behavior, Old and New. En R. E. Goodin y H. D. Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*. King's Lynn, Oxford University Press, pp. 294-305.
- Morgenstern, S., Negri, J. J., y Pérez-Liñán, A. (2008). "Parliamentary Opposition in Non-Parliamentary Regimes: Latin America". *The Journal of Legislative Studies*, 14(1), pp. 160-189.
- Mújica, A., y Sánchez-Cuenca, I. (2006). "Consensus and Parliamentary Opposition: The Case of Spain". *Government and Opposition*, 41(01), pp. 86-108.
- Müller, W. C., y Strom, K. (1999). *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Müller y Strøm (eds.). Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-35.
- Mustapic, M. A. (2002). "Oscillating Relations: President and Congress in Argentina". En S. Morgenstern y B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 23-47.
- Parry, G. (1973). "Opposition Questions". *Government and Opposition*, 32(4), pp. 457-461.

- Pasquino, G. (1997). "Oposición, gobierno sombra, alternativa. Por qué y cómo estudiar a la oposición". En G. Pasquino, O. Massari, y A. Missiroli (eds.), *La oposición en las democracias contemporáneas*. Buenos Aires, Editorial Universidad de Buenos Aires, pp. 41-68.
- Pereira, C., Power, T. J., y Rennó, L. (2008). "Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case". *The Journal of Politics*, 67(01), pp. 178-200.
- Peters, B. G. (1998). "Political Institutions, Old and New". En R. E. Goodin y H. D. Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*. King's Lynn, Oxford University Press, pp. 205-220.
- Pizzorno, A. (1966). "Opposition in Italy". *Government and Opposition*, 32(4), pp. 647-656.
- Polsby, N. W. (1997). "Political Opposition in the United States". *Government and Opposition*, 32(4), pp. 511-521.
- Raile, E. D., Pereira, C., y Power, T. J. (2010). "The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime". *Political Research Quarterly*, 64(2), pp. 1-12.
- Rivera, A. (2004). "Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México". *Política y Gobierno*, 11(2), pp. 263-314.
- Sánchez-Cuenca, I. (2004). *Teoría de juegos*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Sartori, G. (1966). "Opposition and Control Problems and Prospects". *Government and Opposition*, 1(2), pp. 149-154.
- _____ (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza Editorial.
- Shepsle, K. A., y Bonchek, M. S. (2005). *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. México D. F., Taurus, CIDE.
- _____ y Weingast, B. R. (1981). "Structure-induced equilibrium and legislative choice". *Public Choice*, 519, pp. 503-519.
- _____ y Weingast, B. R. (1994). "Positive Theories of Congressional Institutions". *Legislative Studies Quarterly*, 19(2), pp. 149-179.
- Siavelis, P. M. (2001). "Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet". En J. Lanzaro (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires, Clacso, pp. 203-249.
- Stepan, A. (1996). "Democratic Opposition and Democratization Theory". *Government and Opposition*. 3(4), pp. 657-678.

- Stokes, D.E. (1963). "Spatial Models of Party Competition". *The American Political Science Review*, 57(2), pp. 368-377.
- Strøm, K. (1995). "Parliamentary Government and Legislative Organization". En H. Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt y New York: Campus Verlag y St. Martin's Press, pp. 51-82.
- _____ (1991). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Toro Maureira, S. y Hurtado, N. (2010). "Enmiendas y proceso legislativo: Influencia, coordinación y delegación partidaria en el Congreso chileno". En *Congress of the Latin American Studies Association*. Toronto: LASA.

CARLOS VÁZQUEZ FERREL. Profesor-investigador de tiempo completo en el Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guanajuato, México. Colaborador Flacso-España. Doctor en Ciencia Política, por la Universidad de Salamanca, España. Correo electrónico: carlos.vazquez820308@gmail.com