

¿Qué pasa con la
representación
en
América Latina?

S E R I E
EL DERECHO

Este libro fue financiado con recursos de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA), de la Universidad Nacional Autónoma de México, mediante el proyecto “Los partidos en el Congreso de la Unión. El trabajo en comisiones en dos gobiernos sin mayoría”, coordinado por la doctora Luisa Béjar Algazi, como parte del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), IN300407-3.

¿Qué pasa con la representación en América Latina?

Luisa Béjar Algazi
Coordinadora



**CONOCER
PARA DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

CONSEJO
EDITORIAL



Universidad
Nacional
Autónoma
de México



Facultad
de Ciencias
Políticas
y Sociales

Miguel Ángel
Porrua

MÉXICO • 2009

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, junio del año 2009

© 2009

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

© 2009

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-401-110-4

Cuidado de la edición:

Clara D. Martínez Valenzuela

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta
del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la
autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo
así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso,
por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

PRÓLOGO

Miguel Ángel Ordóñez Rayón*

El Congreso mexiquense ha sido desde sus orígenes un espacio en el que las diversas fuerzas políticas construyen acuerdos y consensos políticos a partir de la tolerancia y el respeto al pensar diferente.

Históricamente, sus legislaturas han asumido siempre el compromiso de promover el estudio sobre el complejo trabajo encomendado a los encargados de hacer las leyes y dar cuerpo a las instituciones de nuestro país.

Publicaciones como la que el lector tiene ahora en sus manos, hacen accesible el conocimiento objetivo y científico de la labor desarrollada por sus miembros. En especial, los esfuerzos de información, diálogo y construcción de consensos que éstos realizan de manera cotidiana en su intento por dar respuesta adecuada a las expectativas de los diferentes sectores de la sociedad, sin perder los cauces ni los propósitos de un Estado al servicio de todos.

Por el amplio acervo de publicaciones apoyadas en este sentido, pero también de otras orientadas a dar cuenta de la relación de respeto que debe prevalecer entre todas las fuerzas políticas comprometidas con la ciudadanía, o a destacar su responsabilidad en la supervisión de las actividades gubernamentales, el Poder Legislativo del Estado de México se ha ganado un sólido prestigio tanto en distintos círculos académicos como entre el público lector en general.

Sin duda alguna, para una sociedad que encara al futuro y se compromete con las nuevas generaciones, esta actividad es irrenunciable. De

*Licenciado en ciencia política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Presidente de la LVI Legislatura del H. Congreso del Estado de México.

ahí que este cuerpo se haya unido con la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y con la editorial Miguel Ángel Porrúa en el esfuerzo por publicar los productos de la investigación llevada a cabo por distintos especialistas con el fin de entender las dificultades del proceso que se realizó en las legislaturas de diferentes países de América Latina para dar forma a la representación ciudadana.

[Toluca de Lerdo, México, diciembre de 2008]

PRESENTACIÓN

Luisa Béjar Algazi

La representación política es definitivamente un asunto de interés actual. Esta apreciación es válida tanto para las democracias que pueden acreditar una larga trayectoria, como para aquellas que todavía se encuentran en busca del camino que les permita conseguir la confianza y el aprecio de la ciudadanía. La insatisfacción respecto al desempeño de los encargados de tomar las decisiones a nombre de la ciudadanía es, no obstante, especialmente notoria en América Latina, aun cuando en las últimas tres décadas éstos han sido producto en casi todos los casos de elecciones democráticas.

El asunto es preocupante al menos por dos razones. La primera, por el gran esfuerzo invertido en la región para lograr el acceso a este tipo de regímenes. La segunda, por el riesgo de ver incrementada la ingobernabilidad, cuando no hasta de experimentar regresiones autoritarias bajo nuevas coberturas populistas –como las ya dibujadas en la Venezuela de Chávez, el Ecuador de Correa, o la Bolivia de Evo Morales. Si algo queda claro es que el compromiso representativo que ofrecen los políticos, partidos y congresos está lejos de haber sido cumplido en la forma esperada.

Sin duda, generalizar cualquier diagnóstico respecto a este problema puede ser arbitrario por la gran variedad de resultados hasta ahora conseguidos en el amplio catálogo de asuntos comprendidos bajo este concepto. A pesar de ello, es difícil negar que el panorama presentado en no pocos casos sea desalentador. Frente a esta situación, cabe preguntarse: ¿Qué factores han influido en ese desenlace? ¿Hasta dónde los problemas enfrentados en la actualidad por las noveles democracias latinoamericanas pueden ser atribuidos a fallas en el entramado institu-

cional? ¿Cuál es la responsabilidad de los actores políticos que intervienen en este proceso desde la legislatura? ¿Cómo reaccionan los electores y los grupos organizados de la sociedad frente a esta anomalía? Por último, pero no por ello menos importante, ¿qué efecto han tenido estas cuestiones sobre la elaboración de las leyes y las políticas aprobadas en diferentes ámbitos, en el marco de diversas experiencias políticas?

La representación constituye ni más ni menos que la vía para asegurar que las preferencias de los ciudadanos serán consideradas en la elaboración de las leyes y las políticas públicas que de ellas emanan, exigencia que anima a la democracia tanto en la teoría como en la práctica. En principio, este libro parte de la idea de que para representar, los políticos están obligados a ajustar su labor al menos a cuatro premisas. La primera de ellas se resume en la obligación para cualesquiera que se ostente como representante popular de tomar en cuenta la opinión de los representados. La única condición en este sentido es no dejar de valorar las consecuencias de lo mandado. La segunda plantea que realizada esta evaluación, si ello se sirve mejor al interés ciudadano, las preferencias de los electores pueden ser corregidas y hasta desechadas. La tercera advierte que cuando esto ocurre, el acto de representar comprende también la exigencia de convocar, informar, explicar y justificar las decisiones asumidas en sustitución de lo votado en los comicios. La cuarta apunta su deber de admitir en su oportunidad la responsabilidad por los resultados obtenidos con sus decisiones.

De una u otra manera, los autores que colaboran en este libro asumen esa propuesta en su esfuerzo por responder a alguna de las preguntas anteriores. Desde una perspectiva comparativa e histórica, la colaboración de Scott Morgenstern, Juan Javier Negri y Aníbal Pérez-Liñán aborda el estudio de la oposición en el proceso de representación política y en el funcionamiento de las democracias latinoamericanas, ligadas a gobiernos presidenciales, muchas veces carentes de mayoría en la legislatura. Al respecto, indagan de qué manera pueden los perdedores de la contienda electoral actuar en el mejor interés de los representados. Para responder a esta pregunta, exploran las definiciones y las actividades desarrolladas por la oposición en el contexto norteamericano y europeo. De igual modo, analizan la fragmentación de las legislaturas de la región, el grado de apoyo con que cuentan los ejecutivos frente a esos órganos,

y el modo en que éstos buscan sacar adelante la construcción de las coaliciones necesarias para lograr la aprobación de sus iniciativas. La relación entre los poderes del Presidente y los de la oposición, concluyen los autores, no están inversamente relacionados. En cambio, la presencia de estructuras partidarias sólidas puede fortalecer tanto al Presidente como al Congreso, mientras que la presencia de partidos frágiles debilita las capacidades operativas de ambos poderes.

Por su parte, Luisa Béjar analiza el comportamiento de las elites parlamentarias en tres países latinoamericanos, a saber, Chile, Brasil y México. Para ello, centra su atención en los encargados de dirigir el trabajo realizado por las comisiones ordinarias en sus respectivos congresos. Reconocida la relevancia de su labor, su escrito indaga de qué manera incide el diseño institucional de la legislatura en los afanes de ese selecto círculo, qué factores influyen en su comportamiento. Frente a estas incógnitas, la autora revisa las disposiciones relativas a su designación, y traza la ruta político-laboral seguida por éstos antes de ocupar ese cargo. Al respecto, argumenta que aunque la lógica de partido no está ausente en sus motivaciones, el resultado final depende, entre otras cosas, del modo en que el individualismo y el centralismo son alentados por el diseño institucional de la legislatura. No obstante, toda vez que su comportamiento no es ajeno a la estructura de oportunidades configurada por el sistema electoral y de partidos propio de cada país, es difícil hablar de un patrón compartido entre todos los casos revisados, lo que no impide su cercanía en múltiples aspectos.

Alejandra Salas-Porras se centra en el caso de México para explorar los procedimientos y mecanismos de representación de los intereses empresariales, una vez consumada la alternancia en el Ejecutivo federal. Con ese propósito, analiza dos cambios fundamentales en la lucha por mantener o reforzar su presencia en los principales espacios de poder. Por un lado, una participación más intensa y abierta en las campañas electorales y, por otro, el *cabildeo parlamentario*. En este sentido, se pregunta: ¿Cómo actúan hoy día los integrantes de este sector con el fin de influir en los comicios y en las actividades gubernamentales, y cuáles son las consecuencias de su intervención en ambas esferas? O dicho en otras palabras: ¿Hasta dónde el financiamiento y el cabildeo empresarial contribuyen a dispersar el poder y hasta dónde a traslapar y concentrarlo?

A continuación, Karla Valverde Viesca y Alejandra Faúndez Meléndez reflexionan sobre la controversia desatada a partir de las expectativas creadas con el afianzamiento de la democracia en Latinoamérica y los resultados finalmente entregados. Al respecto, se plantean dos interrogantes: ¿Qué se espera en la región de este tipo de regímenes, y qué credibilidad tienen las instituciones y quiénes se encuentran al frente de ellas? A su juicio, ambas interrogantes están articuladas en el caso latinoamericano por dos conceptos básicos, *democracia* y *desarrollo*. Para fundamentar su apreciación, estudian los casos de México y Chile, experiencias que luego de haber transitado hacia gobiernos democráticos desde puntos de inicio diversos y con proyectos distintos presentan similitudes tanto en relación con las apreciaciones ciudadanas sobre la democracia, como respecto a la polarización social mostrada por sus sociedades.

Víctor Hugo Martínez nos entrega una reflexión acerca de los partidos políticos en la democracia. Afirma que nunca como hoy ese tipo de regímenes ha reinado a nivel internacional, pero su reinado padece de un gran escepticismo hacia los partidos. Sabemos que ambos se necesitan mutuamente, pero también que las democracias partidarias pueden ser poco democráticas. En ese contexto, su entrega evalúa las agendas investigativas que preceden el debate actual sobre la calidad de la democracia y la representatividad de los partidos. Asimismo, recuerda, a efecto de las últimas reformulaciones académicas, que el mejor funcionamiento de los partidos es una condición necesaria, pero no suficiente, para la calidad democrática.

En su turno, Adrián Gimete-Welsh estudia el trabajo realizado por las comisiones en México mediante el análisis del proceso de aprobación de la *Ley Indígena* en el Senado de la República. Para ello, revisa en detalle la labor desempeñada por las tres comisiones encargadas de discutir y dictaminar el asunto en ese órgano, en lo relativo al perfil de sus integrantes, así como en la manera en que éste se desahoga en sus distintas etapas. Con igual objetivo aborda la lógica discursiva dibujada en las intervenciones de los distintos actores convocados para apoyar a los legisladores en las propuestas plasmadas en el dictamen presentado y votado por el pleno.

Por último, Ricardo Espinoza también enfoca su trabajo en la segunda cámara del Congreso Mexicano. En este sentido, apunta, la inmensa

mayoría de investigaciones ha tomado como objeto de estudio a la Cámara de Diputados. En la experiencia comparada, el debate se ha concentrado en señalar la importancia del Senado como órgano revisor en el proceso de la elaboración de la ley. No obstante, se ha descuidado su papel como cuerpo representativo y su relación con la evolución del Estado democrático. Por tanto, su esfuerzo de investigación busca contribuir a llenar ese vacío a través del análisis de los grupos parlamentarios en el caso mexicano, de sus pautas de comportamiento y de su creciente intervención en el proceso político.

Todos los capítulos que conforman este libro intentan avanzar hacia la meta de lograr una mejor comprensión del cambio político experimentado en los últimos años por los países incluidos en la llamada “tercera ola democratizadora”, pero también en los problemas aún en espera de solución. En varios casos, el énfasis recae en las nuevas formas de actuación que, para bien o para mal, han comenzado a impulsar los políticos y, en especial, los legisladores. En otros, el foco se encuentra en el “desencanto ciudadano”, luego de su valoración de los resultados entregados. Finalmente, en otros más, en algunos de esos productos vistos de manera particular. Una vez hecho este recuento, si algo es evidente es la urgencia de empezar a responder desde la academia a una pregunta definitiva para el futuro de la región: ¿Qué pasa con la representación en América Latina?

Antes de terminar, conviene señalar que la elaboración de esta obra fue posible gracias al apoyo brindado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la UNAM, al proyecto IN300407-3: “Los partidos en el Congreso de la Unión. El trabajo en comisiones en dos gobiernos sin mayoría”. De igual modo, se reconoce el esfuerzo empeñado por todos los profesores y becarios del proyecto en este propósito. Por último, su coordinadora desea manifestar su agradecimiento al Congreso del Estado de México por su valiosa colaboración para hacer posible esta publicación.

LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA EN REGÍMENES PRESIDENCIALES: EL CASO LATINOAMERICANO

Scott Morgenstern, Juan Javier Negri y Aníbal Pérez-Liñán*

La oposición cumple un papel fundamental en el proceso de representación política y en el funcionamiento de la democracia. ¿De qué manera pueden los perdedores de la contienda electoral actuar en el mejor interés de los representados? Este trabajo aborda dicha cuestión desde una perspectiva comparada e histórica. La manera más apropiada de tratar este asunto en América Latina, sin embargo, dista mucho de ser evidente. En los sistemas parlamentarios, los debates se activan a lo largo de la dinámica gobierno-oposición. Por el contrario, en el presidencialismo estadounidense el debate habitualmente gira en torno a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. En el presente estudio proponemos que ambas dimensiones son importantes para analizar el papel de las fuerzas opositoras en América Latina.

En los regímenes parlamentarios, la oposición se define claramente como los partidos que no participan de la coalición de gobierno, es decir, no están presentes en el gabinete. En Estados Unidos el debate gira en torno a las relaciones Ejecutivo-Legislativo debido a que la independencia de los poderes implica que la distinción entre los que están dentro y los que están fuera del oficialismo se torna más compleja. Si el Presidente pertenece a un partido que posee una mayoría en ambas cámaras del Congreso, entonces la oposición es simplemente el resto de los partidos minoritarios. Por el contrario, si el Presidente y la mayoría de los miembros de al menos una cámara pertenecen a partidos distintos (es decir, si hay gobierno dividido), la separación entre gobierno y oposición se tor-

*Universidad de Pittsburgh. Una versión anterior de este trabajo fue publicada en inglés en la revista *Journal of Legislative Studies*, vol. 14, núm. 1. (Agradecemos la autorización editorial de Taylor & Francis.)

na imprecisa. Esto se debe a que las leyes solamente podrán ser aprobadas con el apoyo del partido del Presidente más un grupo de legisladores de otro partido que estén dispuestos a “cruzarse de bando”.

En la mayoría de los países de América Latina el tema se vuelve más complejo, porque los regímenes presidencialistas de la región a menudo se caracterizan por sistemas multipartidistas. Por tanto, la definición teórica, así como el papel político de la oposición en la región combinan ingredientes de los modelos europeo y estadounidense.

De los regímenes europeos, varios sistemas latinoamericanos han adoptado la práctica del gobierno de coalición, a pesar de los estudios que pronosticaban una incapacidad crónica de estos sistemas para generar coaliciones. Debido al hecho de que sus propios partidos carecen de mayoría en el parlamento, mientras otros partidos poseen un importante número de curules, algunos presidentes latinoamericanos ofrecen ministerios en el gabinete a partidos de oposición en un intento de construir apoyo legislativo “a la europea” (Chasqueti, 2001; Lanzaro, 2001). Esta estrategia ha tenido éxito en algunas oportunidades, pero sin el incentivo a sutentar la coalición unida que significa el voto de confianza, no siempre ha servido para mantener apoyo legislativo (Altman, 2000; Mejía Acosta, 2006).

Otra solución para los presidentes latinoamericanos es la de llevar adelante gobiernos minoritarios. Kaare Strom (1984) advirtió que un tercio de los parlamentarismos europeos son gobiernos de minoría, y 51 por ciento de los presidencialismos latinoamericanos carecen de apoyo legislativo, aun cuando ofrecen posiciones en el gabinete a figuras de otros partidos (Amorim Neto, 2002; Deheza, 1997; Zelaznik, 2002). Al igual que los gobiernos minoritarios europeos, estos presidentes deben confiar en coaliciones informales para poder aprobar sus leyes (aunque a veces la estrategia consiste en intentar ignorar completamente al Congreso).

Aunque el multipartidismo coloca a estos presidentes en una posición similar a la de los gobiernos de minoría en Europa, las constituciones presidencialistas producen una dinámica gobierno-oposición parecida a la de Estados Unidos en tiempos de gobierno dividido. Bajo estas circunstancias, los presidentes latinoamericanos deben negociar con legislaturas reacias a aprobar proyectos del Ejecutivo. Esto los obliga a acceder a compromisos y a modificaciones a sus proyectos de ley, a

comprar apoyos y distribuir prebendas, o simplemente a intentar evadir el parlamento.

Mientras que todo modelo destinado a explicar el funcionamiento de la dinámica oficialismo-oposición en América Latina debería reconocer tanto las semejanzas con Estados Unidos como con Europa, es fundamental destacar que también hay características propias de la región. En particular, en el contexto institucional latinoamericano las legislaturas no tienen tanto peso como el Congreso de Estados Unidos. A veces adquieren gran relevancia (al punto de remover presidentes de sus funciones) pero su papel en la formación de las políticas públicas es bastante más limitado. Por tanto, la función de la oposición (si la definimos como los partidos que no son parte de la coalición presidencial) es aún más limitada que en Estados Unidos. La segunda diferencia es que la fraccionalización que tiene lugar en algunas de las legislaturas latinoamericanas conduce a que a veces no haya ningún partido que controle la mayoría de las bancas. En este caso no hay *una* oposición, sino *varias* oposiciones. Esta situación crea nuevos y mayores problemas de acción colectiva que en el caso estadounidense, afectando no solamente las relaciones Ejecutivo-Legislativo sino también la organización interna de las legislaturas.

El objetivo de este capítulo es explorar estas posibles definiciones y las funciones de la oposición desde varias perspectivas. Primero daremos un vistazo al tamaño y la unidad de las diversas formas de oposición que enfrentan los gobiernos latinoamericanos. Analizaremos la fraccionalización de las legislaturas de la región, poniendo especial atención al grado de apoyo presidencial. También estudiaremos las coaliciones políticas, argumentando que mientras algunos presidentes intentan construir coaliciones de tipo europeo (con énfasis en la distribución de carteras ministeriales), otros prefieren acuerdos informales para lograr apoyo legislativo. Después analizaremos la relación entre los poderes del Presidente y los de la oposición. Contrariamente a lo que sostiene parte de la literatura especializada, proponemos aquí que el poder del Presidente y el de la oposición no están inversamente relacionados. La explicación reside en el hecho de que la presencia de estructuras partidarias sólidas puede fortalecer tanto al Presidente como al Congreso, mientras que la presencia de partidos frágiles debilita las capacidades operativas de ambos poderes. Por tanto, consideramos que es mejor conceptualizar la

relación gobierno-oposición como un juego de suma positiva con anclajes en el sistema de partidos, en lugar de pensarla como un juego de suma cero basado en disputas entre presidentes y congresos.

Finalmente analizaremos la función de la oposición en la región y su impacto en el sistema político. Consideramos esto desde varios puntos de vista. Desde la perspectiva de la relación gobierno-oposición, empleamos encuestas legislativas para identificar el papel de los legisladores en el proceso político. Los resultados muestran que, a pesar de que la oposición participa en el proceso de elaboración de leyes, los legisladores consideran que su tarea es más la de controlar al Presidente que la de formular políticas. Desde la perspectiva de la relación Ejecutivo-Legislativo, estudiamos si los legisladores están dispuestos a ejercer su poder de control hasta el extremo de intentar remover al Presidente de sus funciones. Nuestro análisis de 123 gabinetes sudamericanos entre 1958 y 1995 sugiere que las coaliciones tuvieron históricamente un papel importante para evitar las rupturas militares al orden democrático. Al mismo tiempo, el análisis de las recientes renunciaciones anticipadas de los presidentes en la región (14 entre 1980 y 2004) indica que la oposición conserva la capacidad de hacer juicio político al Presidente (o forzarlo a renunciar) cuando lo considera necesario, a pesar de que en ocasiones se ha abusado de esta atribución con motivos partidistas, aprovechando la debilidad de un presidente impopular.

DEFINICIONES DE OPOSICIÓN EN AMÉRICA LATINA

Tradicionalmente, los estudios sobre la dinámica entre el gobierno y la oposición en la región hicieron hincapié en la difícil convivencia entre ambos. Contrariamente a lo que ocurre en los regímenes parlamentarios de gobierno, donde el Ejecutivo está formado y se mantiene sujeto a la voluntad de la asamblea, la elección del Presidente de manera independiente implica que solamente un partido puede obtener el premio mayor que implica la presidencia. Aun así, este enfoque asume la existencia de una oposición que puede dificultar la acción del Presidente. Por lo general estos estudios no definían claramente los límites de la oposición, pero Mainwaring (1993) argumentó que el multipartidismo complejiza

la relación Ejecutivo-Legislativo debido a que aquél aumenta la probabilidad de que el Presidente carezca de una mayoría de legisladores que lo apoyen en las cámaras. Por tanto, esta perspectiva sugiere que la separación de poderes inevitablemente genera conflictos de difícil resolución entre los mismos, amenazando la estabilidad del sistema y por ende del régimen democrático (Linz y Stepan, 1978; Linz, 1990; Stepan y Skach, 1993). Este modelo captura adecuadamente los desafíos institucionales del presidencialismo, que tuvieron un papel preponderante en algunas de las recientes crisis políticas (por ejemplo, en Ecuador) y en algunos de los no tan recientes quiebres al orden constitucional (como el de Chile en 1973). Estos son ejemplos extremos, sin embargo. Lo que generalmente ocurre son ordinarias negociaciones políticas, con ambos poderes discutiendo sobre distintos proyectos de ley y llegando a compromisos sobre cada cuestión. Estos ejemplos exitosos de negociaciones políticas son el resultado de un aspecto importante del presidencialismo al que generalmente no se le ha prestado suficiente atención: la capacidad de formar coaliciones.

Hasta hace poco, la literatura académica no consideraba la posibilidad de que las coaliciones pudieran ayudar a superar la “difícil combinación” de multipartidismo y presidencialismo. Tal vez esta omisión se deba al hecho de que el presidencialismo carece de los mecanismos específicos (la elección del gabinete por parte del parlamento y el voto de confianza) que mantiene a las coaliciones unidas en los regímenes parlamentaristas. Trabajos más recientes, sin embargo, documentaron la frecuencia con que los presidentes han formado coaliciones que los apoyan (Altman, 2000; Amorim Neto, 2002; Chasquetti, 2001; Deheza, 1997; Zelaznik, 2002). Deheza identifica que 69 de 123 (56 por ciento) gabinetes formados en nueve países sudamericanos entre 1958 y 1995 eran gobiernos de coalición. Adicionalmente, de los 66 casos en que el Presidente tenía apoyo de la mayoría del parlamento, solamente en 22 ese apoyo provenía de un solo partido político (Foewaker, 1998: 665). En esa misma línea, Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004) encontraron que más de la mitad de los presidentes que poseen solamente una minoría de bancas forman coaliciones.

Como resultado de la prevalencia de las coaliciones, aquí definimos a la oposición en los sistemas presidencialistas como el grupo de legisla-

dores que no pertenecen al partido del Presidente ni a ningún partido que forma parte del Gabinete de ministros del Presidente. Esta es una definición algo simplista, que asume que los miembros del partido del Presidente o de algún partido que tenga representación en el gabinete apoyarán a aquél. Aunque esto no es siempre cierto, permite una categorización precisa y a la vez sensible a cambios en el gabinete.

Para poder analizar el tamaño relativo y la importancia de la oposición parlamentaria en América Latina, reunimos información de seis indicadores en 18 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) entre 1978 (o el comienzo del régimen democrático) y 2004. Los seis indicadores utilizados en nuestro análisis son los siguientes:

1) *El tamaño del partido del Presidente*. Esta variable mide la proporción de bancas legislativas en poder del partido del Presidente (como proporción del total de escaños, calculado para Diputados y Senadores por separado). En el caso de Uruguay, medimos el tamaño del lema del Presidente (una mejor medida de apoyo legislativo) cuando la información estaba disponible (Altman, 2000). Lamentablemente, información de alineamientos a nivel de fracciones no estaba fácilmente disponible para Uruguay después de 1995 o para países de características similares, como Colombia. En estos casos, la variable mide sencillamente el tamaño del partido en el gobierno.

2) *El tamaño de la coalición de gobierno*. Definimos como coalición de gobierno en el Congreso al partido del Presidente *más* cualquier otro partido o fracción alineado con el Ejecutivo. Recopilamos información sobre estas alianzas de varias fuentes (Altman, 2001; Beck *et al.*, 2006; Deheza, 1997). Por lo general, estas fuentes definen las coaliciones de gobierno basándose en la distribución de posiciones en el gabinete. Sin embargo, la definición en el caso de Beck *et al.* (2006) es menos clara.¹ La información

¹Los datos sobre coaliciones presidenciales no son fáciles de conseguir, y la definición de coalición varía de estudio a estudio. Hemos compilado la información de varias fuentes: Deheza (1997) tiene información sobre nueve países sudamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela) entre 1958 y 1994; Altman (2001) tiene información sobre nueve sistemas multipartidistas (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela) entre 1979 y mediados o finales de la década de 1990 (dependiendo del país) y Beck *et al.* (2006) proporcionan información sobre los 18 países entre 1975 y 2004, pero identifican a no

sobre coaliciones es muchas veces bastante imperfecta, pero nos permite identificar fuentes adicionales de apoyo al Ejecutivo.

3) *El tamaño de la oposición*. Esta variable se define como la proporción de bancas no controladas por la coalición presidencial.

4) *La cohesión partidaria*. Computamos una medida de cohesión de los partidos de oposición considerando la razón aritmética entre el partido de oposición más grande (en la Cámara de Diputados o la de Senadores) y la proporción total de bancas controladas por la oposición en la cámara respectiva. Por tanto, la cohesión de la oposición declina a medida que el número de partidos en la oposición aumenta.

5) *Número efectivo de partidos*. Como una medida estándar de fragmentación del sistema de partidos, calculamos asimismo el número efectivo de partidos en la Cámara de Diputados y en la de Senadores. El número efectivo de partidos se define como $(1/\sum p_i^2)$, donde p es la proporción de escaños bajo control de los partidos incluidos desde el primero hasta el partido i (el último de la serie) (Laakso y Taagepera, 1979). Este índice refleja el número de partidos en la cámara, teniendo en cuenta el peso relativo de cada uno.

6) *La duración de las coaliciones*. Debido al hecho de que los presidentes tienen mandatos fijos, en los sistemas presidencialistas la disolución de una coalición de gobierno no puede ser equivalente al fin del gobierno. Utilizamos los datos recopilados por Grace Deheza (1997) para nueve países sudamericanos entre 1958 y 1995, e identificamos si el fin de la coalición se debió a un recambio ministerial, o debido al fin de un mandato presidencial (porque asumió un nuevo Presidente elegido por el voto popular, porque renunció o porque fue derrocado por una intervención militar).

Modelos de oposición

El cuadro 1 presenta el tamaño promedio del partido del Presidente y de la oposición en el Congreso en 18 países latinoamericanos entre 1978 y 2004. En promedio, en un año cualquiera, la oposición controló 46 por ciento de la Cámara Baja y 40 por ciento del Senado. Más de cinco puntos

más de tres miembros de una coalición en un año dado. Consideramos un partido como miembro de la coalición de gobierno cuando al menos una de las fuentes lo identifica como tal.

Cuadro 1

TAMAÑO Y UNIDAD PROMEDIOS DE LA OPOSICIÓN EN LATINOAMÉRICA, 1978-2004

<i>País</i>	<i>Partido del Presidente</i>		<i>Oposición^a</i>		<i>Unidad^b</i>	
	<i>Cámara</i>	<i>Senado</i>	<i>Cámara</i>	<i>Senado</i>	<i>Cámara</i>	<i>Senado</i>
Colombia	0.39	0.39	0.30	0.33	0.53	0.59
Brasil	0.14	0.15	0.34	0.24	0.34	0.45
Bolivia	0.31	0.45	0.39	0.28	0.51	0.77
Nicaragua	0.54		0.39		0.69	
Chile	0.26	0.22	0.42	0.56	0.56	0.41
México	0.55	0.76	0.43	0.23	0.54	0.83
Panamá	0.27		0.44		0.64	
Guatemala	0.38		0.45		0.59	
Paraguay	0.55	0.52	0.45	0.48	0.77	0.70
Perú	0.50	0.42 ^c	0.46	0.52 ^c	0.52	0.54 ^c
Latinoamérica	0.39	0.43	0.46	0.40	0.62	0.68
Argentina	0.48	0.51	0.48	0.46	0.64	0.65
Honduras	0.49		0.48		0.92	
El Salvador	0.42		0.49		0.65	
Venezuela	0.39	0.40 ^d	0.50	0.49 ^d	0.59	0.76 ^d
Costa Rica	0.49		0.51		0.79	
Uruguay	0.30	0.24	0.53	0.49	0.70	0.72
República Dominicana	0.43	0.55	0.55	0.45	0.78	0.86
Ecuador	0.15		0.62		0.35	

^a Oposición se define como la proporción (medida entre 0 y 1) de curules no controladas por el partido del Presidente o su coalición.

^b Partido de oposición más grande/total de escaños de la oposición.

^c Antes de 1992.

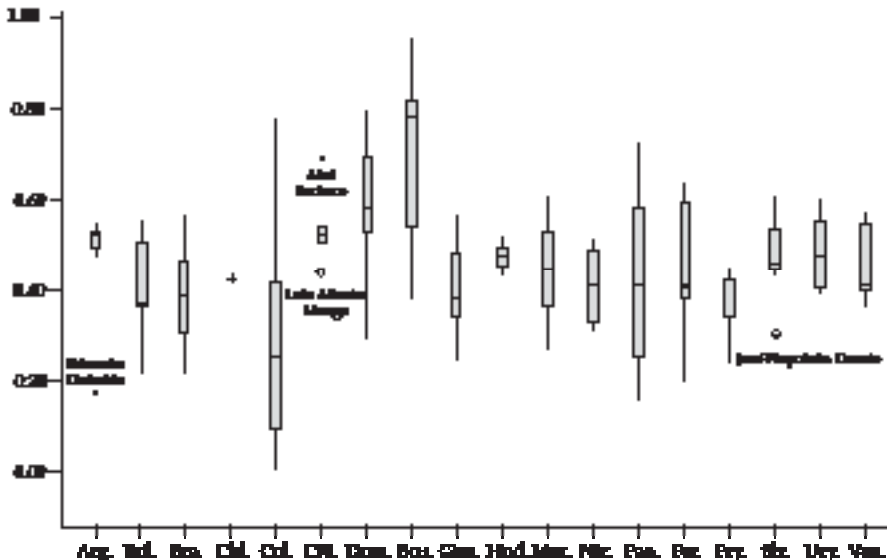
^d Antes de 1999.

por encima de este promedio encontramos a la oposición en Uruguay, República Dominicana y Ecuador. Más de cinco puntos por debajo de este promedio se ubican las oposiciones en Colombia, Brasil, Bolivia y Nicaragua. Una oposición numerosa no implica una oposición cohesionada: en Ecuador, donde la oposición típicamente controla más del 60 por ciento de las bancas del Congreso unicameral, el partido opositor más grande apenas controla 35 por ciento del bloque opositor (es decir, apenas 22 por ciento de las bancas totales).

Los promedios ocultan importantes dispersiones por país, es decir, entre distintas administraciones, tal como lo sugiere la figura 1. Los

diagramas de caja (*boxplots*) muestran el grado de variación en el tamaño de la oposición en la Cámara Baja que enfrentaron 108 administraciones en este periodo. El marco de cada caja señala los límites superiores e inferiores de los cuartiles segundo y tercero para cada país. En otras palabras, por encima del límite superior de la caja se encuentran 25 por ciento de las administraciones; aquellas que enfrentan los contingentes opositores más numerosos. Asimismo, por debajo del límite inferior de la caja se ubican 25 por ciento de las administraciones. Estas últimas son las administraciones donde la oposición es más débil. La línea horizontal que divide la caja marca la mediana para cada país. Por último, las líneas verticales se estiran hasta alcanzar un valor equivalente a un rango intercuartílico y medio. Los casos extremos por fuera de este límite se identifican individualmente. La dispersión es relativamente corta en Argentina, Chile, Costa Rica (con algunas excepciones) y Honduras, mientras que el tamaño de la oposición puede ser difícil de predecir en Colombia, Ecuador, Panamá y Perú. La figura 1 confirma la posición habitualmente débil de los presidentes ecuatorianos, quienes no poseen

Figura 1
DIAGRAMA DE CAJAS: TAMAÑO DE LA OPOSICIÓN EN LA CÁMARA BAJA
PARA 108 GOBIERNOS LATINOAMERICANOS, 1978-2004

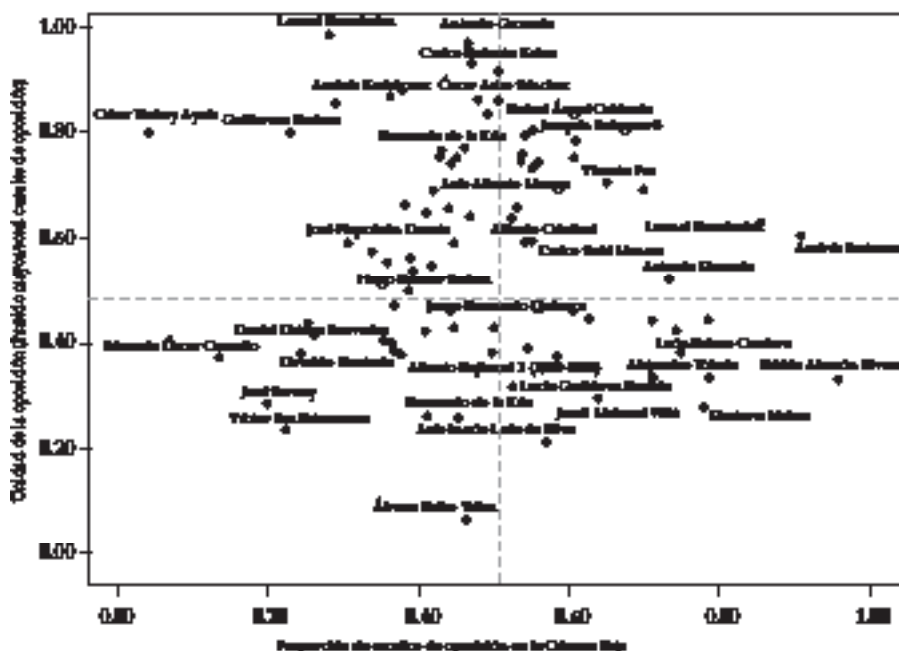


partidos fuertes que los respalden y muchas veces deben apoyarse en coaliciones “fantasma” en el parlamento (Mejía Acosta, 2006). Por el contrario, los datos de Colombia que muestran una oposición débil (y una gran dispersión) reflejan no solamente condiciones históricas concretas (como el hecho de que los presidentes colombianos habitualmente encuentran apoyo legislativo en partidos fuertes y numerosos, e incluso en algunos partidos aliados), sino también importantes problemas de medición (es complejo identificar las facciones disidentes al interior del oficialismo y codificar el alineamiento de varios micropartidos surgidos en la década de 1990). Como resultado, los datos colombianos deben ser interpretados con gran cuidado, atendiendo a estas particularidades.

El tamaño del bloque opositor, combinado con el grado de unidad partidaria, determina cuatro tipos de oposición. El primero, representado en el ángulo superior izquierdo de la figura 2, se caracteriza por ser una oposición *resistente*, donde la oposición no es numerosa pero permanece unida. A esta categoría pertenecen 39 por ciento de las administra-

Figura 2

CUATRO PAUTAS DE OPOSICIÓN FRENTE A 108 GOBIERNOS EN LATINOAMÉRICA, 1978-2004



ciones de la muestra (el hecho de que los puntos de la figura representen promedios de administraciones completas significa que no son sensibles a los realineamientos legislativos, como cuando Violeta Barrios de Chamorro perdió el apoyo de su Unión Nacional Opositora en Nicaragua). La segunda categoría, ubicada en el cuadrante superior derecho, indica la típica situación de *gobierno dividido*, donde la oposición unificada controla al menos una de las dos cámaras del Congreso.

Considerando solamente la Cámara Baja, 21 por ciento de las administraciones se caracterizan por esta situación. La tercera categoría, en el cuadrante inferior izquierdo, corresponde a las *oposiciones débiles*, un contingente pequeño y dividido con escasa capacidad de vetar las iniciativas del Presidente y de sus aliados (20 por ciento de las administraciones corresponden a esta categorización). El cuarto y último tipo corresponde a la oposición *disgregada*. A pesar de ser considerablemente grande, la oposición puede ser débil ya que está extremadamente dividida, y el Presidente puede ofrecer incentivos selectivos a partidos específicos o a legisladores individuales para crear coaliciones *ad hoc*. A esta última categoría corresponde 20 por ciento de los casos, y es el caso que caracteriza a la oposición ecuatoriana.

Estabilidad de las coaliciones

Debido al hecho de que hemos definido la oposición como una categoría residual (es decir, los miembros del parlamento que no se encuentran en la coalición de gobierno), el tamaño de la oposición puede variar en el tiempo de acuerdo con la habilidad del Presidente de mantener unida a su coalición. La sección anterior dio un vistazo al tamaño de la oposición en un punto dado del tiempo: el promedio de cada administración. Las coaliciones de gobierno, sin embargo, no son siempre estables. Utilizando los datos de Deheza (1997) sobre gabinetes en América del Sur entre 1958 y 1995, el cuadro 2 compara la duración de gabinetes según a su apoyo legislativo. Hemos clasificado los gabinetes como de partido único (minoritarios o mayoritarios) o gobiernos de coalición (minoritaria, mínima ganadora y sobredimensionada). El cuadro muestra que, al menos durante el periodo 1958 a 1994, los gobiernos de partido único fueron más estables

Cuadro 2

DURACIÓN MEDIA DE LOS GABINETES SUDAMERICANOS, POR TIPO DE GABINETE, 1958-1995

Tipo	Duración (meses)			
	Todos	No-terminales*	Más longevos	Menos longevos
De un solo partido minoritario	26.4	20.6	Venezuela: 1969-1974, 1979-1984	Bolivia 1985; Perú 1967-1968; Uruguay 1972; Venezuela 1964, 1992-1993
De un solo partido mayoritario	28.5	29.3	Venezuela 1984-1989, 1974-1979; Perú 1985-1990	Argentina 1973, 1973-1974; Bolivia 1964, 1969 Uruguay 1967
De coalición minoritaria	14.4	14.3	Perú 1963-1967; Chile 1958-1961	Bolivia 1982-1983, 1984(2), 1984-1985; Brasil 1992 Chile 1972-1973 Ecuador 1981-1982
De coalición mínimamente ganadora	21.8	19.3	Bolivia 1989-1993; Perú 1980-1984; Chile 1990-1994	Brasil 1960-1961, 1963, 1963-1964; Ecuador 1961-1962, 1962-1963
De coalición sobre-dimensionada	25.4	23.9	Colombia, 1974-1986; Venezuela 1960-1964; Brasil 1987-1990	Brasil 1961, 1963, 1985

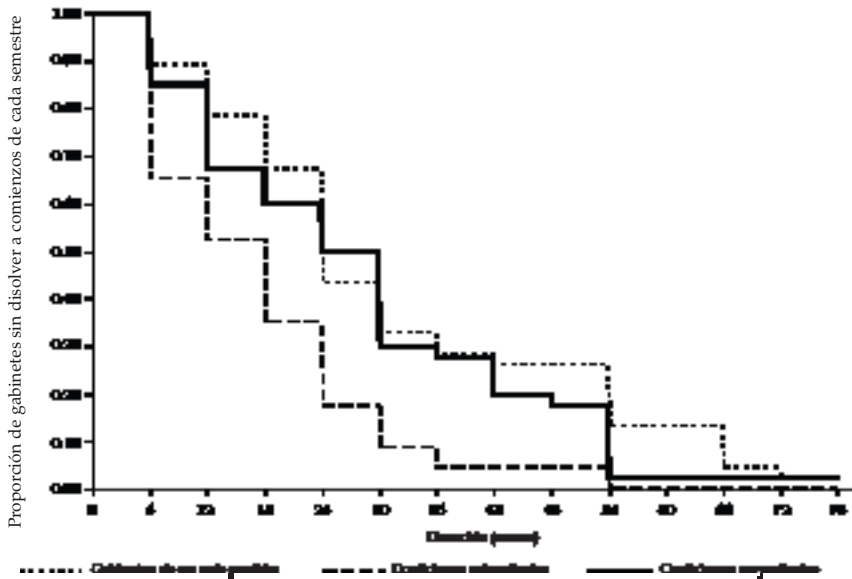
*Los gabinetes no-terminales son aquellos disueltos en medio del periodo de gobierno y no como resultado del fin de una administración.

que los gobiernos de coalición, y que los gobiernos apoyados por una mayoría fueron más estables que los gobiernos de minoría. Computamos la duración promedio de todos los gabinetes ($N=123$) y de todos los gabinetes no-terminales (aquellos que finalizaron mientras gobernaba un Presidente y no por el fin del mandato de éste, $N=71$). Los resultados no son sustantivamente diferentes: los gabinetes de minoría son particularmente inestables, durando en promedio solamente 14 meses en el gobierno. Sin embargo, si el Presidente es capaz de construir una coalición sobredimensionada, entonces la expectativa de vida del gobierno se incrementa casi 80 por ciento.

La figura 3 ilustra la dinámica identificada en el cuadro 2 desde una perspectiva diferente. El gráfico muestra la función de supervivencia de los gabinetes con distintos tipos de apoyo legislativo. Las líneas indican

Figura 3

FUNCIÓN DE SUPERVIVENCIA PARA LOS GABINETES SUDAMERICANOS, 1958-1995



Fuente: Basado en Deheza (1997).

la proporción de gabinetes que sobreviven hasta determinado punto en el tiempo (basados en tablas de vida construidas a intervalos de seis meses). Aproximadamente la mitad de los gobiernos de coalición minoritarios duran menos de un año. Por el contrario, las coaliciones de mayoría (mínimas ganadoras y sobredimensionada son consideradas aquí como parte del mismo subgrupo) se comportan de manera similar a los gobiernos de un solo partido: más de 60 por ciento sobrevive por más de un año, y más de 40 por ciento sobrevive más de 18 meses. Cerca de un cuarto de los gobiernos formados por un solo partido y un quinto de los gobiernos de coalición mayoritarios sobreviven por tres años y medio. La figura 3 sugiere que una oposición grande y viable tiende a generar una disolución de la coalición de gobierno más rápidamente.

LOS PODERES DEL PRESIDENTE Y EL PODER DE LA OPOSICIÓN

Una vez definida la oposición y evaluado su tamaño, nos concentramos ahora en estudiar la influencia de los partidos que no son parte de la

coalición de gobierno. Varios elementos afectan su importancia. Aquí nos concentramos en la interacción entre la forma, el tamaño y la duración de las coaliciones con los poderes “partidarios” y “legislativos” del Presidente. Los poderes partidarios son aquellos recursos que permiten al Ejecutivo controlar el comportamiento de los legisladores basándose en su afiliación partidaria, mientras que los poderes legislativos son por lo general prerrogativas constitucionales que determinan el grado de influencia del Presidente en el control del flujo legislativo. Como explicamos más adelante, esta combinación de variables determina el papel de la oposición en el proceso de sanción del presupuesto y demás políticas públicas, la estabilidad de la coalición de gobierno y las renunciaciones presidenciales.

Poderes partidarios

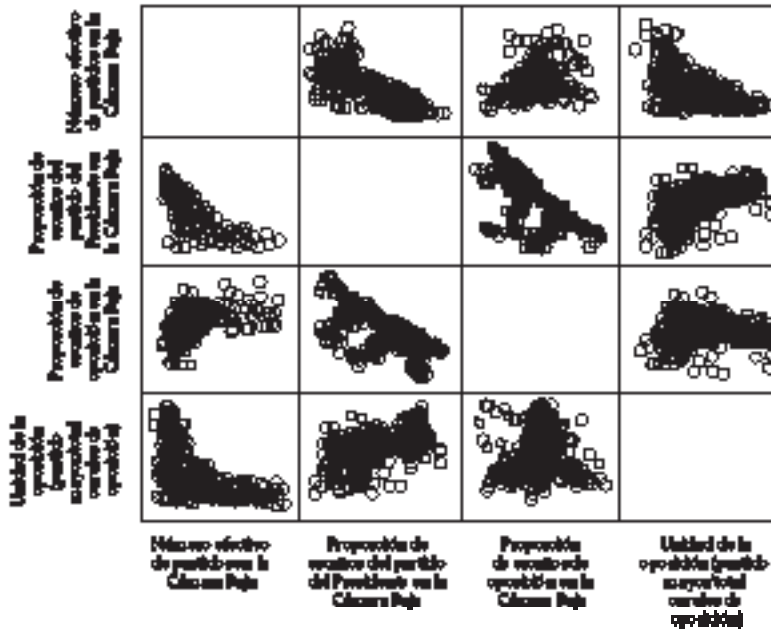
Los estudiosos del presidencialismo han enfatizado que un sistema de partidos fragmentado debilita los poderes partidarios del Presidente (Mainwaring y Shugart, 1997). El supuesto es que la fragmentación favorece a la oposición. Sin embargo, no hay necesariamente una conexión directa entre los poderes partidarios del Presidente y los poderes de diferentes partidos legislativos en su esfuerzo de doblegar al Ejecutivo. La pregunta empírica relevante es, por tanto, ¿cuál es el efecto del sistema de partidos en el tamaño y la cohesión de la oposición?

La figura 4 muestra una matriz de puntos (el equivalente gráfico de una matriz de correlación) para nuestros cuatro indicadores (el número efectivo de partidos, el tamaño del partido del Presidente, el tamaño de la oposición y la unidad partidaria de la oposición). Cada punto representa la Cámara Baja (o Cámara Única en caso de no existir Senado) en un país latinoamericano en un año dado entre 1978 y 2004 ($N=395$). La diagonal representa el comportamiento de cada variable en relación con sí misma, y por ende está vacía (los gráficos que se ubican por encima de la diagonal son el reflejo invertido de los que están por debajo de la misma).

Considérese el gráfico ubicado en la segunda fila de la primera columna, donde los casos se aglutinan en el ángulo inferior izquierdo del

Figura 4

GRÁFICAS BI-VARIADAS DEL NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS, TAMAÑO DEL PARTIDO DEL PRESIDENTE, TAMAÑO DE LA OPOSICIÓN Y UNIDAD PARTIDARIA DE LA OPOSICIÓN (CÁMARAS BAJAS, 1978-2004)



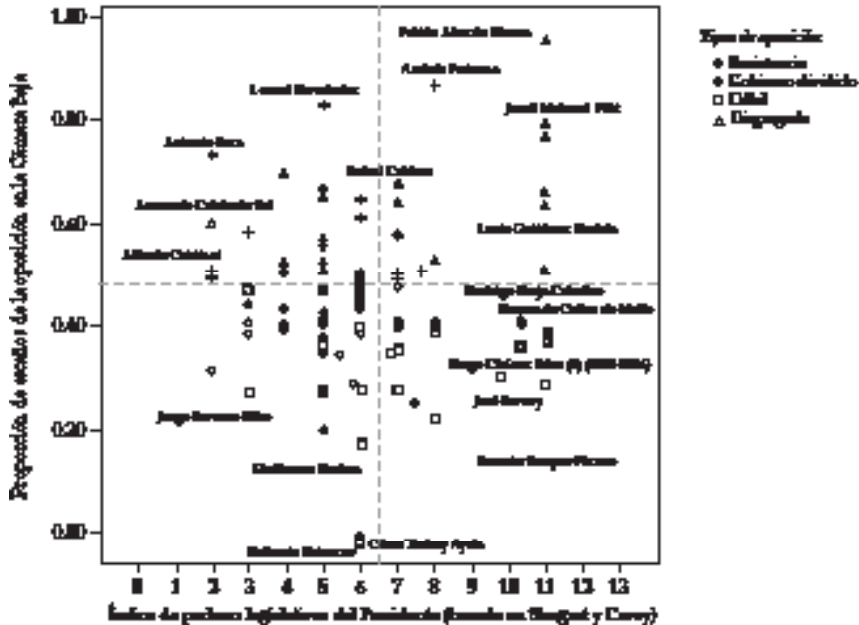
cuadro. Esta distribución triangular indica que un sistema de partidos fragmentado parece suficiente para prevenir la aparición de un partido presidencial numeroso en la Cámara Baja. En un sistema con pocos partidos, el Presidente puede o no tener un partido mayoritario en el Congreso, pero un alto número de partidos en el Congreso garantiza que el Presidente carecerá de una mayoría partidaria. Sin embargo, esto no significa que un parlamento fragmentado automáticamente le garantice a la oposición el control de la legislatura. La “nube” que puede verse en el cuadro ubicado en la tercera fila de la primera columna ilustra esta conclusión para las Cámaras Bajas. A pesar de que el número efectivo de partidos está positivamente correlacionado con el tamaño de la oposición, la correlación es sorprendentemente baja ($r = .15$, $p < .01$) debido al hecho de que los presidentes con partidos minoritarios (representando 263 países-años en nuestra muestra) fueron capaces de construir coaliciones en la cámara en 41 por ciento de los años analizados.

Al mismo tiempo, el último cuadro de la primera columna indica que un sistema de partidos fragmentado debilita la oposición previniendo el surgimiento de unidad partidaria. La distribución triangular sobre el lecho del cuadro nuevamente sugiere que un sistema de partidos fragmentado es suficiente para impedir la unificación partidaria de la oposición (o, alternativamente, que un bajo número de partidos es necesario para alcanzar la unidad). Por tanto, un multipartidismo extremo afecta los “poderes partidarios” tanto del Presidente como de la oposición. Pero debido a que el Ejecutivo tiene más recursos en su poder, el Presidente tiene por lo general una ventaja sobre los líderes de la oposición a la hora de construir coaliciones legislativas.

Poderes legislativos

En un esfuerzo por comparar los poderes legislativos de los presidentes, Shugart y Carey (1992) crearon un índice que combina seis indicadores en una misma medida agregada. Los componentes de este índice son 1) si el Presidente tiene veto sobre la legislación (y el número de legisladores necesario para revocar el veto presidencial); 2) si tiene veto parcial (y nuevamente, el número necesario de legisladores para contrarrestar el veto); 3) si tiene poderes de decreto (y cuáles son sus limitaciones); 4) si el Presidente tiene monopolio de iniciativa legislativa en algunos temas; 5) el grado de control del Presidente sobre el proceso de sanción del presupuesto y 6) la capacidad de éste de llamar a una consulta popular. Cada indicador está codificado de 0 a 4 puntos (donde 4 indica mayores poderes constitucionales para el Ejecutivo), y los seis indicadores se agregan sumando sus puntajes (Shugart y Carey, 1992, capítulo 8). La simple adición de estos puntajes es problemática, pero aun así el índice provee una aproximación útil a la cuestión de los poderes presidenciales, y es especialmente útil en identificar los casos extremos. Teóricamente, la escala puede oscilar entre 0 y 24 puntos, pero la clasificación de Shugart y Carey va de 0 a 12 puntos, y nuestra propia codificación de las Constituciones latinoamericanas vigentes entre 1978 y 2004 alcanza un mínimo de 2 (la Constitución salvadoreña de 1983) y un máximo de 11 (las Constituciones de Brasil de 1988, de Ecuador después

Figura 5
TAMAÑO Y TIPO DE OPOSICIÓN, SEGÚN PODERES
LEGISLATIVOS DEL PRESIDENTE, 1978-2004



de las enmiendas de 1984 y de 1988, y la Constitución venezolana de 1999).²

La figura 5 muestra las 108 administraciones de acuerdo con los poderes constitucionales del Presidente (en el eje horizontal) y el tamaño de la oposición (en el eje vertical). Las distintas administraciones fueron clasificadas según los esquemas introducidos en la figura 2: la oposición se considera “débil” si solamente controla una minoría de las bancas en la cámara baja y si está dividida (esto es, si ningún partido controla la mayoría de las bancas opositoras); se la considera “disrega-

²Payne, Zovatto, Carrillo Florez y Zavala (2002) agregaron un séptimo criterio: la situación presupuestaria en el hipotético caso de que el Congreso rechace la propuesta del Presidente. No hemos incluido este elemento para calcular el índice, pero algunos de nuestros puntajes son más elevados que los que reportan Shugart y Carey (1992) debido a ocasionales diferencias en la interpretación de la letra de algunas constituciones en particular. Por ejemplo, mientras que Shugart y Carey codificaron la Constitución venezolana de 1961 como 0 en términos de poderes legislativos del Presidente, nosotros interpretamos el artículo 173 como que permite el veto parcial (siendo necesario para la insistencia mayoría simple), el artículo 228 como prohibiendo al Congreso aumentar el monto del presupuesto, y los artículos 190 y 227 como otorgándole al Presidente el derecho exclusivo de iniciar enmiendas presupuestarias; todo lo cual produce un puntaje de 5.

da" si controla una mayoría de los asientos pero está dividida; se le codificó como "resistiendo" al gobierno si controla solamente una minoría de los legisladores pero unificada bajo un mismo liderazgo (esto es, un partido controla la mayoría de las bancas opositoras) y, por último, se consideró "gobierno dividido" a las situaciones donde la oposición controla la cámara y al mismo tiempo se encuentra unificada.

La baja calidad de los datos disponibles sobre coaliciones de gobierno, sumado al hecho de que los puntos en la figura 5 indican promedios para cada administración, implica que la ubicación relativa de los distintos presidentes debe ser interpretada con cautela. Por ejemplo, aunque el presidente brasileño Fernando Collor de Mello (1990-1992) inicialmente se apoyó en una coalición de centroderecha que formalmente aglutinaba 60 por ciento de las bancas en la Cámara de Diputados, la resistencia de Collor a negociar con el parlamento, sumada a su uso indiscriminado de los poderes presidenciales otorgados por la Constitución, resultó en la erosión de su base de apoyo legislativa (Amorim Neto, 2006; Negretto, 2006). Para el momento en que se trató su juicio político por corrupción a finales de 1992, solamente 12 por ciento de los diputados le respondían.

Mas allá de estas advertencias, la figura sugiere una clara correlación entre los poderes constitucionales del Presidente y la naturaleza de la oposición. Los presidentes con relativamente débiles poderes constitucionales por lo general enfrentan una oposición *resistente* o situaciones de *gobierno dividido*. Por el contrario, los presidentes que gozan de amplios poderes legislativos típicamente se enfrentan a oposiciones *débiles* o *disgregadas*. En otras palabras, los presidentes constitucionalmente débiles frecuentemente confrontan opositores unidos, mientras que los presidentes más fuertes se enfrentan a una oposición débil. ¿Cómo explicar este patrón? Una interpretación posible es que los poderes constitucionales le permiten al Ejecutivo dividir y cooptar a la oposición en el Congreso. Una segunda explicación, y tal vez una más importante, es que el mismo sistema de partidos que ayudó a crear constituciones fuertemente hiper-presidencialistas también es responsable de la fragmentación de las fuerzas de oposición. Según Matthew Shugart, los países con pocos pero poderosos partidos tienden a producir arreglos constitucionales caracterizados por presidentes débiles, mientras que los países con

muchos partidos débiles tienden a darle más poder al Presidente (Shugart y Carey, 1992, capítulo 9; Shugart, 1998). Otorgándole amplios poderes al Ejecutivo, los constituyentes de países con partidos débiles y fragmentados liberan a los líderes de la oposición de las responsabilidades asociadas con la administración nacional, pero también limitan la capacidad de los legisladores con orientación particularista para influir en el gasto público.

EL IMPACTO DE LA OPOSICIÓN EN LOS REGÍMENES PRESIDENCIALES

Como señalamos en la sección anterior, la oposición a muchos gobiernos latinoamericanos se caracteriza por las divisiones internas que limitan su capacidad para definir una postura unificada. Esta posición de debilidad se ve agudizada por múltiples factores. En primer lugar, las legislaturas latinoamericanas están limitadas por constituciones que no equilibran los poderes del Ejecutivo y el Legislativo, sino que asignan al Ejecutivo en muchos países prerrogativas sobre el presupuesto y ciertas áreas de política pública, capacidad para influir la agenda legislativa, veto parcial y otros poderes. En segundo lugar, las legislaturas latinoamericanas carecen de importantes recursos, lo que limita su papel político. Pocos legisladores tienen acceso a un equipo técnico profesional o a una agencia como la Oficina de Presupuesto del Congreso en Estados Unidos. Además, como las tasas de reelección en general son bajas, los legisladores carecen de experiencia en temas de política pública y en el proceso político. Por último, los legisladores suelen estar vinculados a los partidos de manera tal que se limitan sus incentivos individuales para involucrarse en el trabajo legislativo.

El resultado de estas limitaciones conduce a que la oposición ejerza su influencia en dos planos. En un primer nivel, existe sólo una participación limitada en el proceso de formación de políticas. En un segundo nivel, sin embargo, la oposición ha maniobrado activa y exitosamente para la remoción de presidentes conflictivos o impopulares. En los siguientes apartados describimos estos planos de actividad.

La oposición y las políticas públicas

Un primer indicador de la influencia ejercida por la oposición en el proceso de formación de políticas públicas está dado por las propias percepciones de los legisladores. Durante más de una década, la Universidad de Salamanca ha llevado a cabo una encuesta de legisladores latinoamericanos referente a un amplio rango de temas.³ Un punto del cuestionario pregunta: “Pensando en el trabajo que usted desempeña como Diputado, ¿cuál es el grado de importancia –mucha, bastante, poca o ninguna– que usted otorga durante su actividad parlamentaria a los siguientes aspectos?: 1) elaborar leyes; 2) elaborar el presupuesto; 3) controlar al gobierno.” Analizamos aquí las respuestas a cuestionarios administrados entre 1998 y 2001.

La gráfica 1 describe la visión de los legisladores respecto a su papel en la “elaboración de leyes”. Los datos sugieren dos puntos de interés: en primer lugar, en varios países solamente la mitad de los diputados –y en Chile menos del 40 por ciento– se perciben a sí mismos cumpliendo un papel importante en el desarrollo de la legislación; en segundo lugar, la figura muestra sólo diferencias menores entre los partidos que están dentro o fuera del gobierno en casi todos los casos. En Chile, por ejemplo, 39 por ciento de los miembros del partido del Presidente afirmaron jugar un papel importante en el desarrollo de legislación, casi el mismo porcentaje observado en los dos principales partidos de oposición. Hay diferencias más notables en Ecuador y Venezuela: en el primer caso los miembros de la oposición afirmaron tener un mayor papel en el desarrollo de legislación, mientras en el segundo caso los miembros del partido de gobierno en la Asamblea afirmaron tener mayor influencia, a pesar de las críticas que sostienen que el presidente Hugo Chávez ejerce excesivo poder sobre la legislación.

La gráfica 2 refleja las respuestas de los legisladores con referencia a su papel en la elaboración del presupuesto. Aquí también se observan importantes diferencias entre y dentro de los países. Exceptuando los casos extremos de Ecuador (donde sólo 6.3 por ciento de la oposición dice tener un amplio papel en el proceso presupuestario) y Paraguay

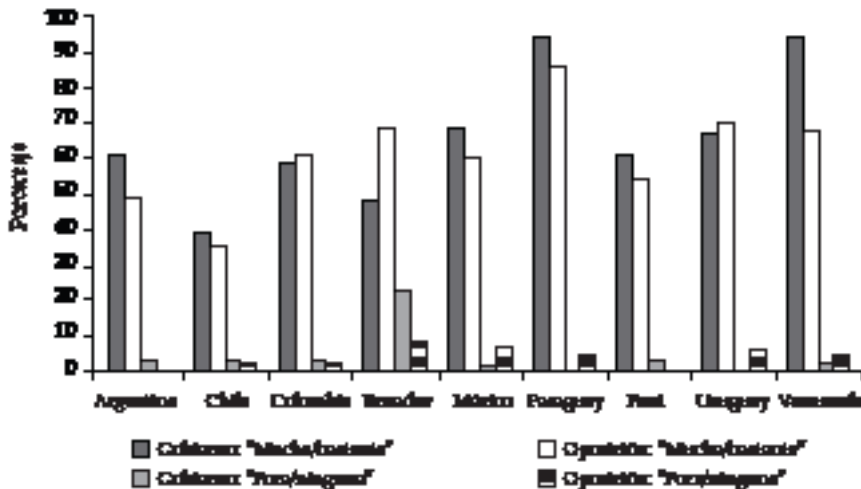
³Sobre la encuesta de elites parlamentarias de Salamanca, véase Alcántara Sáez (2006).

(donde 94.4 por ciento de los legisladores del partido de gobierno sostuvieron tener un papel importante), el rango de respuestas se ubica entre 27.6 por ciento de los legisladores en el partido del presidente chileno y 66.7 por ciento en el partido del presidente uruguayo. La oposición reclamó para sí un papel similar o apenas superior en la mayoría de los casos (con Perú como una excepción), aunque mostró una participación significativamente menor en Argentina (12 por ciento) y Uruguay (15 por ciento).

La tercera y cuarta barra para cada país indican el porcentaje de legisladores oficialistas y de oposición que reportan tener un papel menor en el presupuesto. Aquí hay diferencias considerables entre quienes están dentro del gobierno y quienes están fuera. Un porcentaje considerablemente mayor de quienes están fuera del gobierno en Argentina,

Gráfica 1

PORCENTAJE DE DIPUTADOS QUE ASIGNAN MUCHA O POCA IMPORTANCIA A LA ELABORACIÓN DE LEYES



Notas: Fecha de las encuestas: Argentina, mayo-junio de 1998; Chile, abril-julio de 1998; Colombia, julio-agosto de 1998; Ecuador, agosto-septiembre de 1998; México, marzo-abril de 1998; Perú, agosto-octubre de 2001; Uruguay, octubre-noviembre de 2000; Venezuela, octubre-noviembre de 2000.

Partidos de gobierno: Argentina PJ; Chile PDC; Colombia PC; Ecuador DP; México PRI; Paraguay ANR (Colorados); Perú, Perú Posible; Uruguay PC; Venezuela MVR.

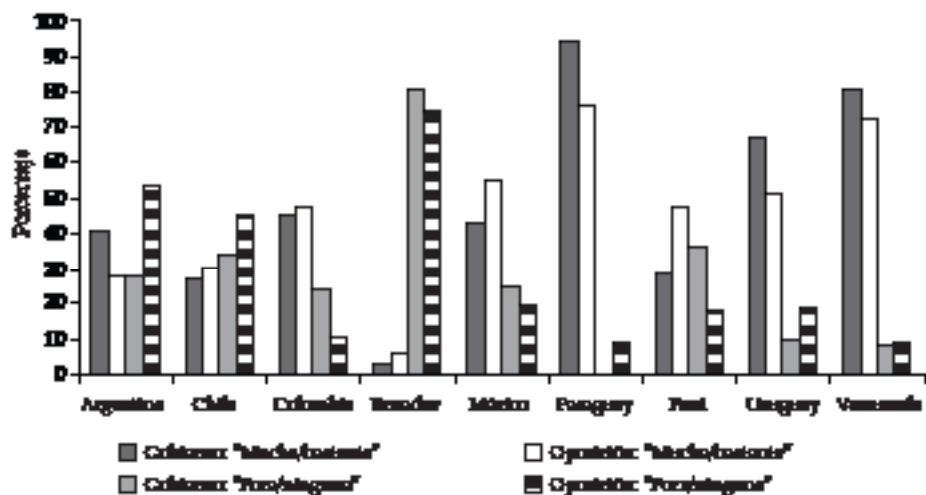
Oposición: Argentina UCR + Frepaso; Chile UDI + RN; Colombia PL; Ecuador PRE + PSC; México PRD + PAN; Perú APRA (PAP); Paraguay PLRA; Uruguay FA + PN + EP; Venezuela AD + Copei.

Excluidos del análisis quedaron los diputados de aquellas organizaciones aliadas al Presidente y por ende no eran el partido del Presidente, pero tampoco la oposición (miembros de la Concertación en Chile y MAS en Venezuela).

Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta de Elites Parlamentarias, Universidad de Salamanca.

Gráfica 2

PORCENTAJE DE DIPUTADOS QUE ASIGNAN MUCHA O POCA IMPORTANCIA A LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO



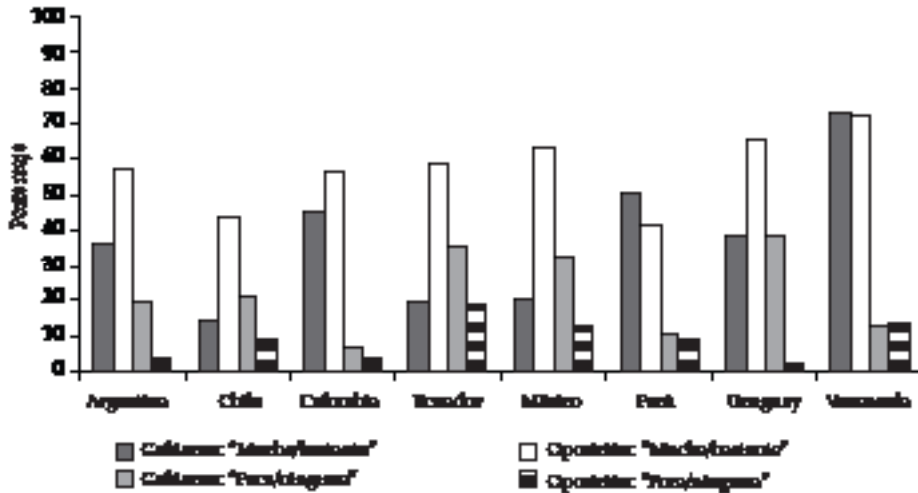
Nota: Véase la gráfica 1 para más información.

Chile, México, Paraguay y Uruguay indican tener un papel secundario en el presupuesto, mientras que en Colombia y Perú más legisladores oficialistas aseguran que elaborar el presupuesto no es parte importante de su trabajo. Nuevamente existe un rango notable de respuestas a esta pregunta: casi nadie responde de esta manera en algunos países, mientras que en otros, más de la mitad de los legisladores asegura cumplir una función menor en la definición del presupuesto.

Nuestro tercer indicador de las diferencias entre partidos de gobierno y oposición proviene de las preguntas vinculadas a la función de control parlamentario. Específicamente, se preguntó a los legisladores qué tan importante era su papel de controlar la actividad del gobierno. Aquí encontramos algunas diferencias importantes tanto entre países como entre partidos de un mismo país (véase gráfica 3). En varios casos existen brechas considerables entre el partido del Presidente y los partidos de oposición: en Argentina, los legisladores de oposición que afirman tener un papel importante superan casi en 20 por ciento a los del gobierno; en Chile, la diferencia es de más de 30 puntos, y se acerca a 40 puntos en Ecuador. En contra de las expectativas, más legisladores oficia-

Gráfica 3

IMPORTANCIA ASIGNADA POR LOS LEGISLADORES AL CONTROL PARLAMENTARIO



Nota: Véase la gráfica 1 para más información.

listas que de oposición juzgaron tener un papel importante en el control del gobierno en Perú y en Venezuela (aunque en este caso por poco). En general, sólo algunos diputados juzgan que esta función no sea importante, pero un porcentaje considerable de legisladores del partido de gobierno no consideran esta tarea muy relevante en Ecuador y Uruguay. En este último las respuestas del partido de gobierno son notablemente diferentes que las de otros países.

Las gráficas 1 a 3 sugieren dos conclusiones. En primer término, la manera en que los legisladores definen su función tiende a variar entre países más que entre gobierno y oposición dentro de un mismo país. Sin duda esto abre importantes preguntas de investigación, dado que los papeles legislativos pueden ser definidos por el diseño institucional o por los legados históricos que operan al nivel de cada nación. También es posible que la varianza observada entre países sea parcialmente un artefacto del momento en que la encuesta fue administrada (por ejemplo, algunos países pueden haber estado en medio del debate presupuestario cuando se entrevistó a los legisladores). En segundo término, en la medida en que los legisladores de oposición llegan a identificar un papel distintivo para su grupo, éste es el de controlar al

Cuadro 3
 PORCENTAJE DE VOTOS PARLAMENTARIOS CONTROVERTIDOS
 EN QUE LOS PARTIDOS DE OPOSICIÓN VOTARON CON LA MAYORÍA

<i>País</i>	<i>Años</i>	<i>Partido o coalición de oposición</i>	<i>Proyectos en los que votó con la mayoría (%)</i>
Argentina	1989-1991	UCR	35.0
Brasil	1991-1995	PT	38.1
Brasil	1995-1998	PT	16.2
Chile	1997-1999	RN	47.8
Chile	1997-1999	UDI	53.0
Uruguay*	1985-1989	FA	82.4
Uruguay*	1990-1994	FA	86.7

*Rechazos de vetos.

Fuente: Morgenstern (2004).

Poder Ejecutivo. De manera similar a sus colegas en regímenes parlamentarios, y en contraste con sus colegas en Estados Unidos, los diputados latinoamericanos de oposición no adquieren responsabilidad directa en la definición de las políticas públicas pero están dispuestos a emplear sus atribuciones para controlar al Ejecutivo. En el apartado que sigue analizaremos las consecuencias de este papel para la rendición de cuentas horizontal.

Aunque los diputados de oposición no asuman responsabilidad (ni tampoco obtengan crédito) por las principales políticas públicas, esto no debe ser automáticamente interpretado como una muestra de que la oposición está siempre excluida del proceso de formulación de políticas. Además de analizar las respuestas a la encuesta de Salamanca, nosotros investigamos también la propensión de los diferentes partidos a votar con la mayoría legislativa al momento de aprobar los proyectos de ley. Morgenstern (2004) analizó la formación de “coaliciones en torno a políticas” en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay utilizando votos nominales, y encontró que los partidos de oposición a menudo apoyan a la mayoría legislativa en decisiones controvertidas (por decisiones controvertidas entendemos aquellas en las que al menos 10 por ciento de los diputados vota en contra del lado ganador). El cuadro 3 destaca este resultado para la Cámara Baja.

Estos datos se refieren al principal partido de oposición en cada uno de los cuatro países durante el periodo estudiado, no a los partidos que conforman la coalición del Presidente. Como muestra el cuadro 3, incluso esos partidos no son sistemáticamente excluidos del proceso de formación de políticas. En Argentina, los peronistas tenían prácticamente la mayoría durante los primeros años de Menem en la Casa Rosada, y sin embargo la oposición que había respaldado las desprestigiadas políticas de su predecesor, Raúl Alfonsín, se alineó con esta mayoría en más de un tercio de los votos. En Brasil la oposición es todavía más débil, dada la naturaleza multipartidista del sistema. Además, durante el periodo analizado, el PT estaba considerado extrema izquierda y controlaba apenas 10 por ciento de las curules. Y a pesar de estas limitaciones, el PT se alineó con la mayoría legislativa en 38.1 por ciento de los votos controvertidos en 1991-1995, aunque este porcentaje cayó a menos de la mitad en 1995-1998. En Chile, la coalición de centro-izquierda (la Concertación) ha controlado una mayoría de la Cámara Baja desde el retorno a la democracia en 1990. Los dos partidos de derecha, sin embargo, no pueden argumentar que han sido excluidos de las decisiones políticas, dado que han estado del lado ganador en la mitad de los votos (controvertidos). Finalmente, el Frente Amplio uruguayo se encontró votando con la mayoría legislativa en 80 por ciento de los casos. Esta cifra debe ser tomada con cuidado, sin embargo, porque los votos analizados en este caso se refieren exclusivamente al rechazo de los vetos presidenciales. El Frente Amplio, entonces, se estaba manifestando contra el Presidente en cada una de estas instancias.

Oposición y estabilidad política

Como hemos mencionado, muchos presidentes que carecen de una mayoría en el Congreso tienen la capacidad para formar coaliciones. Estas coaliciones, sin embargo, no siempre son estables (la figura 3 muestra que las coaliciones minoritarias son particularmente propensas a desintegrarse en un corto plazo). En el contexto europeo esto generalmente se interpreta en función de la estabilidad del gobierno (cambios en el gabinete), pero en el contexto latinoamericano esto ha despertado preocupa-

ción por la estabilidad del régimen. En sistemas parlamentarios, una oposición grande y cohesionada puede sencillamente disolver el gabinete a través de un voto de censura y formar un nuevo gobierno. En sistemas presidenciales, por el contrario, la presencia de una oposición grande y cohesionada no debería afectar la estabilidad del gobierno porque la duración de los mandatos (tanto de los legisladores como del Presidente) está fijada por la Constitución. Sin embargo, durante la década de los años noventa el influyente debate acerca de los “peligros del presidencialismo” alertó sobre la tendencia de los regímenes presidenciales a sufrir intervenciones militares cuando el Presidente es incapaz de formar coaliciones y la pugna de poderes compromete el normal proceso democrático. La frustración con el bloqueo institucional, se sostenía, incentiva muchas veces el llamado a los cuarteles (Linz, 1990; Linz y Valenzuela, 1994; Stepan y Skach, 1993). Siguiendo este debate, en esta sección analizamos el papel de la oposición en la inestabilidad de los regímenes políticos durante la segunda mitad del siglo xx, así como también su papel en la inestabilidad de los gobiernos electos durante el periodo más reciente.

La inestabilidad del régimen, 1958-1995

Con el fin de examinar cómo mayorías y coaliciones parlamentarias afectaron el quiebre de los regímenes políticos durante la segunda mitad del siglo xx, clasificamos a los 123 gabinetes incluidos en el estudio de Deheza de acuerdo con la forma en la que éstos terminaron. Catorce de ellos concluyeron por culpa de un golpe militar, mientras que los 109 restantes terminaron de otra manera (la coalición se disolvió, un nuevo presidente accedió al poder, etcétera).⁴

El cuadro 4 presenta datos sobre la frecuencia de golpes militares para cada tipo de gabinete. Resulta claro allí que los gobiernos de coalición sudamericanos estuvieron menos expuestos a la intervención militar que los gobiernos de un solo partido. De hecho, la formación de coaliciones, más que el control mayoritario del Congreso, parece explicar la menor incidencia de golpes de Estado. Los gabinetes mayoritarios de un solo partido concluyeron en golpe 18.2 por ciento de las veces; en forma similar, los gabinetes minoritarios de un solo partido lo hicieron

⁴G. I. Deheza, *Gobiernos de coalición en el sistema presidencial*, apéndice 2. Los datos sobre golpes militares fueron recopilados por Smith (2005, apéndice 2).

Cuadro 4
TIPOS DE GABINETES SUDAMERICANOS,
SEGÚN SU FORMA DE TERMINACIÓN, 1958-1995

<i>Tipo de gabinete</i>	<i>Forma de terminación</i>		<i>Total</i>
	<i>Por un golpe</i>	<i>Sin golpe</i>	
De un solo partido			
En minoría	4	22	26
%	15.4	84.6	100.0
En mayoría	4	18	22
%	18.2	81.8	100.0
Coaliciones			
De minoría	1	23	24
%	4.2	95.8	100.0
Mínima ganadora	2	15	17
%	11.8	88.2	100.0
Sobredimensionada	1	27	28
%	3.6	96.4	100.0
Interino	2	4	6
%	33.3	66.7	100.0
Total	14	109	123
%	11.4	88.6	100.0

Los golpes que concluyeron con los gabinetes ocurrieron en Argentina (1962, 1966, 1976); Bolivia (1964, 1969, 1979, 1980); Brasil (1964); Chile (1973); Ecuador (1961, 1963); Perú (1962, 1968); y Uruguay (1973).

Fuente: Basado en Deheza (1997) y Smith (2005).

15.4 por ciento de las veces. Frente a esto, solamente 3.6 por ciento de las coaliciones sobredimensionadas y 4.2 por ciento de las coaliciones de minoría concluyeron con el colapso del régimen. En conjunto, 16.7 por ciento de los gabinetes de un solo partido sufrieron golpes, frente a 5.8 por ciento de los gabinetes de coalición. Esta diferencia en la tasa de riesgo es estadísticamente significativa a 5 por ciento.⁵

Quizá los gobiernos interinos sean los más propensos a terminar en un golpe (un tercio de ellos concluyó con el quiebre del régimen), pero el pequeño número de casos impide cualquier comparación estadística con las otras categorías. Los resultados presentados en el cuadro 4 sugieren que ciertos estilos de gobierno, más que el bloqueo legislativo por sí

⁵ El resultado de un *test Z* unilateral es de 1.91, utilizando la aproximación normal a la distribución binomial.

mismo, constituyeron la fuente de los golpes militares en el pasado. Cuando los líderes políticos adoptaron una visión de la democracia como gobierno unilateral de la mayoría, el riesgo de un quiebre resultó mayor que cuando éstos se mostraron dispuestos a forjar un consenso con la oposición a través de su incorporación en una coalición de gobierno.

La inestabilidad de los gobiernos, 1980-2004

Tras la ola de democratización que transformó el panorama latinoamericano en los años ochenta, los militares por lo general se han retirado de la política (Hagopian y Mainwaring, 2005). No obstante, y a pesar de que en los últimos años los *regímenes* democráticos no se han quebrado, los *gobiernos* electos han colapsado en numerosas ocasiones (Pérez Liñán, 2009). El cuadro 5 reporta la forma en que 87 presidentes latinoamericanos abandonaron el poder entre 1980 y 2004. Hemos tabulado el modo de su salida de acuerdo con la naturaleza de la oposición tal como se presentó en la figura 2. Una amplia mayoría de presidentes (70) completaron sus mandatos y unos pocos (3) fallecieron en el poder o se retiraron por problemas de salud. Pero un número relativamente importante, 14 mandatarios constitucionales (17 por ciento de aquellos que no salieron por problemas de salud), se vieron obligados a abandonar su cargo antes de que el periodo de gobierno hubiese expirado. Esto ocurrió de cuatro formas diferentes:

1) *Como una salida negociada*. Cuatro presidentes –Hernán Siles Zuazo (Bolivia, 1985), Raúl Alfonsín (Argentina, 1989), Joaquín Balaguer (República Dominicana, 1996) y Eduardo Duhalde (Argentina, 2003)– negociaron con la oposición una salida anticipada del poder para desactivar una crisis de gobernabilidad. Siles y Alfonsín aceleraron la transferencia de poder en un marco hiperinflacionario, Balaguer aceptó convocar a elecciones anticipadas en 1996 como consecuencia de las severas acusaciones de fraude en la elección de 1994, y Duhalde adelantó los comicios para evitar la reacción cívica que siguió a un incidente represivo en donde la policía asesinó a dos manifestantes durante la crisis económica en junio de 2002.

2) *Como renuncia unilateral*. Otros cuatro presidentes –Alberto Fujimori (Perú, 2000), Fernando de la Rúa (Argentina, 2001), Adolfo Rodríguez Saá (Argentina, 2001) y Gonzalo Sánchez de Lozada (Bolivia, 2003)– re-

nunciaron al hallarse en una posición insostenible porque la erupción de protestas masivas había agudizado su aislamiento político. Asediado por escándalos de corrupción, abuso de poder y fraude electoral, Fujimori abandonó el país y envió su renuncia desde Japón. El Congreso, indignado, declaró al presidente “moralmente incapacitado”. Por su parte, de la Rúa, Rodríguez Saá y Sánchez de Lozada (así como más tarde Carlos Mesa, su vicepresidente y sucesor) abandonaron el poder al comprender que la movilización popular era incontenible y que sus antiguos aliados ya no estaban dispuestos a respaldarlos.

3) *Tras un juicio político o declaración de incapacidad.* Los presidentes Fernando Collor de Mello (Brasil, 1992), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), Abdalá Bucaram Ortiz (Ecuador, 1997) y Raúl Cubas Grau (Paraguay, 1999) fueron directamente acusados por el Congreso y sometidos a juicio político o declarados incapacitados para gobernar el país.

4) *Como resultado de una intervención militar.* Los últimos dos casos corresponden a instancias en las que la acción del ejército forzó a los presidentes a abandonar el poder. Para enfrentar a una asamblea hostil, el presidente guatemalteco Jorge Serrano intentó un autogolpe en 1993, pero la resistencia de los mandos medios a respaldar este plan forzó a Serrano a renunciar. La asamblea se reunió y nombró entonces al Defensor de Derechos Humanos como presidente interino. En el año 2000, una coalición de manifestantes indígenas y militares jóvenes ocupó el Con-

Cuadro 5

FORMA EN QUE LOS PRESIDENTES SALIERON DEL CARGO, 1980-2004

Tipo de oposición	Salida natural		Caída (salida anticipada)				Total
	Terminó mandato	Enfermedad o muerte	Salida negociada	Renuncia	Juicio político/incapacidad	Depuesto por militares	
Resistente	26	2	0	0	1	0	29
Gobierno dividido	19	0	2	2	1	0	24
Débil	16	1	2	1	1	1	22
Disgregada	9	0	0	1	1	1	12
Total	70	3	4	4	4	2	87

Fuente: Elaboración propia.

greso ecuatoriano y forzó la salida del presidente Jamil Mahuad. La *junta* formada entonces no fue capaz de hacerse con el poder, pero el Congreso legalizó la salida de Mahuad y juramentó al vicepresidente.

¿Cuál fue el papel de la oposición en la caída de estos gobiernos? Esta cuestión es relevante por dos motivos. Por una parte, una oposición legislativa fuerte puede ser necesaria para controlar al Presidente, llegando incluso al juicio político cuando existe evidencia de corrupción o abuso de poder. Por la otra, una oposición legislativa fuerte puede abusar de sus propios poderes y aliarse con otros actores (civiles o militares) para desestabilizar al gobierno.

Tres características resultan comunes a los 14 casos presentados anteriormente. En primer lugar, en ninguno de ellos los militares fueron capaces (o siquiera tuvieron la intención) de establecer una dictadura. Esto marca una ruptura con el pasado, indicando una diferencia significativa en la estabilidad de la democracia alcanzada en Latinoamérica en los últimos 30 años frente a la situación de los periodos precedentes. En segundo lugar, en todos estos casos la protesta popular fue un importante factor para debilitar la posición del Presidente y facilitar su caída. Tercero, en todas estas instancias la oposición jugó un papel importante, negociando una transición pacífica, removiendo al Presidente a través de mecanismos legales, o asegurando una transferencia constitucional del poder una vez que éste había renunciado abruptamente.

De cualquier modo, el cuadro 5 sugiere que el tamaño y la cohesión de la oposición no son suficientes para explicar la caída de los presidentes en años recientes. Los presidentes han sido expulsados del poder cuando la oposición era grande y también cuando era pequeña, cuando estaba unificada y cuando estaba dividida. Aunque nuestros indicadores del tamaño y cohesión de la oposición no son sensibles a los cambios de corto plazo (un factor importante en estos casos porque las coaliciones se disgregan fácilmente en medio de escándalos y protestas contra el gobierno), el cuadro indica –lo que no resulta sorprendente– que otros factores deben ser tenidos en cuenta.

Para evaluar el papel de la oposición en estas crisis, recopilamos información de 467 presidentes en años particulares (por ejemplo, Alberto Fujimori en Perú en 1994), para 18 países latinoamericanos entre 1980 y

2004.⁶ La variable dependiente que nos interesa explicar, la salida anticipada, fue codificada como una variable binaria con un valor de 1 para cada uno de los 14 eventos en los que el Presidente fue depuesto (o forzado a renunciar) y 0 para los 453 presidentes-año restantes. Para cada unidad de análisis reunimos además información sobre cinco cuestiones:

a) *El tamaño de la oposición en relación con el tamaño de las mayorías constitucionalmente requeridas para remover al Presidente.* Utilizando nuestras estimaciones del tamaño de la oposición y los artículos relevantes de la Constitución en cada país, creamos tres variables dicotómicas indicando si: 1) la oposición tenía suficientes votos en la cámara correspondiente del Congreso para enjuiciar (acusar) al presidente; 2) la oposición tenía suficientes votos para condenar y remover a éste dada la acusación; y 3) la oposición tenía suficientes votos para declarar al Presidente física o mentalmente incapacitado (en caso de que la Constitución lo permitiese). Aunque las tres variables reflejan condiciones institucionales similares, no están altamente correlacionadas porque el tamaño de la oposición en cada cámara y las mayorías requeridas para cada decisión varían (las correlaciones oscilan entre .36 y .52).

b) *La unidad de la oposición.* También incluimos en el análisis nuestro indicador de la cohesión de los opositores en la Cámara Baja. Esta medida varía entre 0 y 1, y refleja el tamaño del partido de oposición más grande dividido por el total de escaños controlados por la oposición.

c) *Poderes presidenciales.* Esta variable refleja el poder del Presidente en el proceso legislativo, de acuerdo con el índice de Shugart y Carey (tal como explicamos anteriormente, se conceden diferentes puntajes por el veto total, el veto parcial, el poder de decreto, el derecho exclusivo a introducir ciertos proyectos de ley, el control del presupuesto y la autoridad para proponer referendos). Los valores para el índice en nuestra muestra varían entre 2 y 11, con una media de 6.3.

d) *Escándalos.* Documentamos la presencia de escándalos utilizando el boletín *Latin American Weekly Report* (LAWR) como nuestra fuente. Los

⁶ Los países considerados en el análisis (y los años en que ingresan a la muestra) son: Argentina (1983), Bolivia (1982), Brasil (1985), Chile (1990), Colombia (1980), Costa Rica (1980), República Dominicana (1980), Ecuador (1980), El Salvador (1984), Guatemala (1986), Honduras (1982), México (1982), Nicaragua (1985), Panamá (1989), Paraguay (1989), Perú (1980), Uruguay (1985) y Venezuela (1980). En 1992 Perú fue eliminado de la muestra porque el Congreso estaba clausurado a fin de año, pero su inclusión no altera los resultados.

escándalos fueron codificados a través de una variable binaria con un valor de 1 para aquellos años en los que LAWR reportó historias de corrupción o abuso de poder que habían comprometido al presidente personalmente (y 0 en los otros casos).

e) *Protestas*. También utilizamos LAWR para reunir información sobre protestas populares en contra del Presidente. Esta variable dicotómica recibió un valor de 1 cuando el boletín indicaba que movilizaciones masivas habían demandado la renuncia del mandatario (y 0 para todos los otros años).

El cuadro 6 presenta los resultados de una regresión logística para eventos raros (*relogit*) que incluye estas variables independientes. Los primeros tres modelos incluyen las medidas de oposición por separado, sin resultados significativos. El cuarto modelo incluye las tres variables y controla por el grado de unidad de la oposición. Este modelo sugiere que uno de los factores que moldean el resultado de las crisis presidenciales es si la oposición tiene suficientes votos para remover al Presidente por medio de un juicio político. Es menos relevante que pueda iniciar la acusación (porque la amenaza no es creíble a menos que el voto decisivo pueda ser controlado por la oposición) o iniciar la declaración de incapacidad (esta atribución constitucional del Congreso está disponible solamente en nueve países, y a menudo es difícil de invocar). Paradójicamente, una oposición unida *reduce* el riesgo para el Presidente. Esto es consistente con algunos de nuestros hallazgos previos que indican que una oposición unida tiende a coexistir con un bloque oficialista amplio, lo que facilita la negociación entre bloques legislativos.

El modelo final incluye las medidas de oposición más los indicadores de poderes legislativos, escándalos y protesta. La protesta popular emerge como un factor muy importante para predecir la inestabilidad presidencial, pero la variable de oposición se mantiene significativa. Este resultado sugiere que la movilización extraparlamentaria y la oposición parlamentaria, actuando coordinadamente, constituyen una seria amenaza para el Presidente.

¿Cuán efectivo es el papel de las elites parlamentarias en comparación con la protesta popular? Basándose en el último modelo estadístico, el cuadro 7 presenta la probabilidad esperada de inestabilidad presidencial bajo diferentes condiciones. La columna $P(\text{Salida})$ indica que, en una

Cuadro 6
MODELOS ESTADÍSTICOS DE INESTABILIDAD PRESIDENCIAL, 1980-2004

<i>La oposición tiene suficientes curules para:</i>	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5
1) Acusar	-0.068 (0.697)			-0.382 (0.666)	-0.719 (0.392)
2) Acusar y remover		1.041 (0.567)		1.988* (0.687)	2.061* (0.654)
3) Declarar incapacidad			-0.108 (0.927)	-1.318 (0.811)	-0.833 (0.653)
Unidad de la oposición				-1.941* (0.852)	-0.665 (1.494)
Poderes legislativos					-0.068 (0.127)
Escándalo					0.729 (0.796)
Protesta contra el presidente					3.724* (0.696)
Constante	-3.390* (0.375)	-3.572* (0.332)	-3.386* (0.352)	-2.200* (0.483)	-3.724* (1.353)

Valores son los coeficientes en modelos logísticos para eventos raros (errores estándar estimados por país).

Variable dependiente es la caída del Presidente. N=467 (presidentes-año).

*p<0.05 en test de dos colas.

situación sin protesta y con una oposición débil (definida a los fines del ejercicio como aquella capaz de acusar al Presidente o declarar su incapacidad, pero incapaz de removerlo a través de un juicio político), la probabilidad de una remoción es virtualmente nula. Si la protesta se activa pero la oposición se mantiene débil, el riesgo de caída crece a 16 por ciento. Si, por el contrario, la oposición es fuerte pero no hay movilización popular, la probabilidad de una remoción se mantiene baja (más o menos 3 por ciento). Sin embargo, cuando la protesta y una oposición fuerte se combinan, la probabilidad de una salida anticipada del poder crece a 60 por ciento. Así, aunque la movilización popular aparece como el factor más importante para decidir el resultado de una crisis presidencial, es claro que la oposición parlamentaria tiene reservado un papel clave. Estos resultados sugieren que la oposición latinoamericana a menudo tiene la capacidad para controlar al Ejecutivo, pero este poder es a veces utilizado con fines partidistas o empleado en forma oportunista cuando el Presidente es ya muy impopular.

Cuadro 7

SIMULACIONES DEL IMPACTO ESTIMADO DE LA OPOSICIÓN LEGISLATIVA
Y DE LA PROTESTA POPULAR EN LA CAÍDA DE LOS PRESIDENTES

<i>Protesta</i>	<i>Oposición</i>	<i>P(Salida)</i>	<i>95% Inferior</i>	<i>95% Superior</i>
No	Débil	0.00	0.00	0.03
Sí	Débil	0.16	0.03	0.51
No	Fuerte	0.03	0.00	0.21
Sí	Fuerte	0.58	0.16	0.92

Nota: *P(Salida)* indica la probabilidad esperada de una caída presidencial (el valor refleja la mediana de la probabilidad posterior); los umbrales superiores e inferiores denotan el intervalo de confianza alrededor de este valor estimado. *Protesta* indica que una protesta reclamando la salida del Presidente tiene lugar. La oposición es identificada como “fuerte” si tiene suficientes votos para remover al Presidente (o “débil” en todos los demás casos). En todas las simulaciones las variables que miden la unidad de la oposición y los poderes legislativos del Presidente fueron fijadas en los valores medianos de la muestra, y se asume que un escándalo está presente y que la oposición tiene votos para iniciar un juicio político o declarar al mandatario incapacitado.

Fuente: La simulación probabilística del riesgo esperado fue realizada con la función *relogitq* en Stata, a partir del modelo 6.5.

CONCLUSIONES

Aunque la oposición latinoamericana está tan poco estudiada que nos vimos obligados a comenzar este trabajo con ciertas definiciones, nuestro análisis ha develado un papel político crucial para los grupos parlamentarios que no están alineados con el Presidente. No sólo han jugado un papel importante en áreas de política pública, sino que frecuentemente han participado en la destitución del Presidente.

En resumen, hemos desarrollado aquí seis temas. Primero, dada la combinación de presidencialismo con multipartidismo, definir a la oposición en América Latina requiere de una conceptualización original que combine las concepciones empleadas en Europa tanto como en Estados Unidos. En general hemos adoptado la concepción “europea” que trata como oposición a aquellos partidos sin participación en el gabinete, pero reconociendo que las coaliciones presidenciales son inherentemente menos estables y menos capaces de sostener al Presidente que las coaliciones parlamentarias. En segundo lugar, partiendo de esta definición mostramos que existe una gran diversidad en cuanto al tamaño y la cohesión de las fuerzas de oposición en Latinoamérica. Algunos presidentes han conseguido formar coaliciones sobredimensionadas, algunos

confrontan mayorías de oposición, y otros gobiernan frente a grupos opositores pequeños y divididos en el Congreso.

Un tercer punto abordado indica que no existe una contradicción necesaria entre la fuerza del presidente y la fuerza de la oposición. Esta conclusión inesperada resulta de analizar dos fuentes de poder presidencial: la Constitución (que establece las atribuciones legales del Ejecutivo) y el grado de apoyo legislativo al Presidente. Shugart ha mostrado que los presidentes con escasos poderes partidarios a menudo reciben amplios poderes constitucionales. También hemos encontrado que muchos presidentes con limitado apoyo partidario construyen coaliciones para protegerse. Y además, lo que es más importante, hemos expuesto que la misma fragmentación partidaria que impide la conformación de una amplia mayoría presidencial en el Congreso también puede afectar la unidad de la oposición, lo que permite al Presidente desplegar sus poderes constitucionales y facilita la cooptación de los opositores.

Nuestras tres conclusiones finales se refieren al papel que la oposición juega en la formación de políticas públicas, el control parlamentario, y la destitución de presidentes. La oposición no se distingue claramente de otros partidos en cuestiones de participación en la producción legislativa o el proceso presupuestario, aunque existe una considerable variación entre países en tales asuntos. En varios países, sin embargo, la oposición identificó el control parlamentario como su responsabilidad con mayor énfasis que los partidos oficialistas. Este resultado parece tener una importancia directa para la supervivencia del Presidente. En quinto lugar hemos destacado que, si bien los intentos por limitar el poder del Presidente históricamente condujeron al quiebre de las democracias, los presidentes dispuestos a formar coaliciones han estado menos expuestos a las conspiraciones militares, incluso cuando esas coaliciones no les aseguraban una mayoría parlamentaria. Por último, y como sexto punto, es importante señalar que, aunque los golpes militares han sido poco comunes en Latinoamérica en las últimas tres décadas, la oposición continúa ejerciendo un papel importante al destituir presidentes por medio del juicio político u otros mecanismos legales (o cuasi-legales). Este papel, sin embargo, está condicionado por la movilización popular tanto como por el tamaño y la unidad de las fuerzas opositoras.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (ed.) (2006), *Políticos y política en América Latina* Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI.
- ALTMAN, David (2000), "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multi-Party Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989-1999", *Party Politics*, núm. 6, pp. 259-283.
- (2001), *The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Regimes*, Ph.D. Dissertation, University of Notre Dame.
- AMORIM NETO, Octavio (2002), "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil", en S. Morgenstern y B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 48-78.
- BECK, T., P. Keefer, G. Clarke, P. Walsh y A. Groff (2006), "Database on Political Institutions (DPI2004)", *The World Bank*, Washington. Disponible en: <http://econ.worldbank.org/staff/pkeef>
- CHASQUETTI, Daniel (2001), "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 319-359.
- CHEIBUB, José, Adam Przeworski y Sebastián Saiegh (2004), "Government Coalitions and Legislative Success under Parliamentarism and Presidentialism", *British Journal of Political Science*, núm. 34, pp. 565-587.
- DEHEZA, Grace Ivana (1997), *Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur*, Doctoral dissertation, European University Institute.
- FOEWAKER, Joe (1998), "Institutional Design, Party System and Governability. Differentiating the Presidential Regimes of Latin America", *British Journal of Political Science*, núm. 28, p. 665.
- HAGOPIAN, Frances y Scott Mainwaring (eds.) (2005), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LAAKSO, Marku y Rein Taagepera (1979), "Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe", *Comparative Political Studies*, núm. 12, pp. 3-27.
- LANZARO, Jorge (2001), "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina", en J. Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencia-*

- lismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 15-49.
- LINZ, Juan (1990), "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, núm. 1, pp. 51-69.
- LINZ, Juan y Alfred Stepan (1978), *Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press. (Hay versión en español de Alianza Editorial, Madrid.)
- (1996), *Problems of Democratic Transitions and Consolidation*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.
- LINZ, Juan y Arturo Valenzuela (1994), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press. (Hay versión en español de Alianza Editorial, Madrid.)
- MAINWARING, Scott (1993), "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, vol. 26(2): 198-228.
- y Matthew Soberg Shugart (1997), "Conclusion: Presidentialism and the Party System", en S. Mainwaring y M. S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 394-439. (Hay versión en español de editorial Paidós, Buenos Aires.)
- MEJÍA ACOSTA, Andrés (2006), "Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador: Informal Institutions and Economic Reform in an Unlikely Case", en Gretchen, Helmke y Steven Levitsky (eds.), *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, MD, The Johns Hopkins University Press, pp. 69-84.
- MORGENSTERN, Scott (2004), *Patterns of Legislative Politics: Roll-Call Voting in Latin America and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- NEGRETTO, Gabriel (2006), "Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina", *Comparative Political Studies*, núm. 37, pp. 531-562.
- PAYNE, J. M., Daniel Zovatto, G. F. Carrillo Flores y A. Allamand Zavala (2002), *Democracies in Development-Politics and Reform in Latin America*, Nueva York, Inter-American Development Bank and International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal (2009), *Juicio político e inestabilidad presidencial en Latinoamérica*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- SHUGART, Matthew Soberg (1998), "The Inverse Relationship Between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians, Constitutional Choices", *British Journal of Political Science*, núm. 28, pp. 1-29.
- y John M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SMITH, Peter H. (2005), *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- STEPAN, Alfred y Cindy Skach (1993), "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism *versus* Presidentialism", *World Politics*, núm. 46, pp. 1-22.
- STROM, Kaare (1984), "Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality of Non-Winning Cabinet Solutions", *Comparative Political Studies*, núm. 17, pp. 199-227.
- ZELAZNIK, Javier (2002), *The Building of Coalitions in the Presidential Systems of Latin America: An Inquiry into the Political Conditions of Governability*, D. Phill Diss., University of Essex.

ÉLITES PARLAMENTARIAS EN AMÉRICA LATINA.

LOS PRESIDENTES DE COMISIONES

Luisa Béjar Algazi*

Luego del gran esfuerzo invertido durante casi tres décadas para el ingreso de un buen número de países de América Latina al círculo de las democracias representativas, esa forma de gobierno parece no llenar ya las expectativas de una ciudadanía urgida de resolver algunos de los graves problemas persistentemente acumulados en el pasado.¹ Más aún, en no pocos casos la insatisfacción se ha traducido en honda desesperanza sobre el porvenir, cuando no en apoyo decidido a opciones políticas menos dispuestas a defender sus instituciones que a prometer remedios rápidos a rezagos ancestrales altamente riesgosos.

Para tratar de explicar el origen de esta falla, desde la academia se han seguido varias rutas, algunas centradas en el examen de variables estructurales relevantes en el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad en general; otras, en el estudio de las instituciones utilizadas por los arreglos democráticos para organizar la vida pública. Sin restar en forma alguna importancia a esos esfuerzos, el análisis de las elites políticas apenas comienza a ser objeto de atención a pesar de su significación en el problema, si no por otra cosa, por su necesaria intervención para impulsar el desarrollo (Lipset y Solari, 1967) que quizá podría facilitar un mejor desenlace al proceso de cambio puesto en

*Doctora, profesora de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Los cuadros sobre el marco institucional de las comisiones de los congresos estudiados y acerca del perfil personal y la trayectoria laboral y política de sus presidentes en la legislatura correspondiente al segundo semestre de 2007 fueron elaborados con información de las páginas electrónicas correspondiente a los mismos. Para ello se contó con el apoyo de los becarios del proyecto PAPIIT IN300407-3 de la UNAM, "Los partidos en el Congreso de la Unión. El trabajo en Comisiones en dos gobiernos sin mayoría". En especial, la autora agradece la colaboración de Teresa Sánchez Ávila para la realización de este escrito.

¹Al respecto, se pueden consultar los resultados de la encuesta aplicada por Latinobarómetro en 2007, www.latinobarometro.org

marcha. Finalmente, como diría un conocido especialista en el tema, “no hay proceso si no hay jugadores” (Alcántara, 2006: x).

En principio, se asume que cualquier reflexión en la actualidad sobre el comportamiento de los encargados de tomar las decisiones que afectan el destino de la sociedad, difícilmente puede partir de los mismos supuestos acuñados en los albores del siglo xx por autores como Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto o Robert Michels. Entre otras cosas, porque teñido el ambiente entonces por el ascenso del fascismo, su lectura sobre las elites políticas no podía adivinar las transformaciones que, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, ocurrirían en la vida de las sociedades occidentales.

De haberlo hecho, estos pensadores habrían sabido que, pasado el tiempo, en cualquier democracia, vieja o nueva, las dirigencias de los partidos se encuentran lejos de comportarse como grupos totalmente cohesionados, que casi nunca constituyen una sola oligarquía, y que lo más común es verlas actuar en grupos divididos, con visiones muchas veces discordantes sobre la sociedad y la política y con intereses apenas compartidos por todos sus miembros (Panebianco, 1993; Bartolini y Mair, 2001; Katz y Mair, 2002). De igual modo, habrían comprobado que en la actualidad es difícil sostener empíricamente la ausencia de todo compromiso de las elites políticas hacia la democracia, en virtud de las dinámicas generadas bajo el amparo de sus instituciones (Eldersveld, 1989; Van Biezen y Kopecky, 2007). Y sin dejar de reconocer el creciente deterioro de su vínculo con la sociedad (Bartolini y Mair, 2001), tampoco podrían ignorar algunos efectos virtuosos de su inserción en el Estado, como por ejemplo su indispensable intervención en la coordinación y ejecución de las decisiones colectivas requeridas por cualquier sociedad heterogénea y, por ende, expuesta a conflictos de intereses de no fácil solución.

En efecto, insertadas de manera inequívoca en los partidos, las elites políticas constituyen ya una pieza fundamental para hacer posible la integración de la representación ciudadana tanto en la arena electoral como en la parlamentaria. Dicho proceso se desarrolla básicamente bajo dos formatos (Cain *et al.*, 1987; Shugart y Carey, 2002), involucrados de una u otra manera con la obligación de los representantes de atender las preferencias de los electores y de rendir a éstos cuentas de sus actos, condiciones imprescindibles para el logro de una democracia de calidad

(Diamond y Morlino, 2004). Montados ambos en los supuestos de la teoría de la ambición (Schlesinger, 1966), sin descontar su adhesión a una fórmula partidista (Cox y McCubbins, 1993), en uno, el diseño institucional llevará a los legisladores a cultivar una reputación personal con su especialización en determinado ámbito del quehacer parlamentario. Su intervención en comisiones constituirá así una pieza fundamental en tanto escaparate para mostrar la profesionalidad de su trabajo ante el electorado. En el otro, en cambio, la estructura de oportunidades los obligará a colaborar casi exclusivamente en la construcción del prestigio del partido con el fin de conseguir cualquier avance en su carrera política. Su acumulación de conocimientos especializados, en consecuencia, se verá desalentada, cuando no hasta evitada por el liderazgo partidario con objeto de evitar posibles disputas sobre su control del proceso legislativo (Morgenstern y Manzetti, 2003).

Al resolver en alguna medida las dificultades planteadas por las decisiones colectivas, desde la academia repetidamente se ha subrayado la conveniencia de que los partidos figuren como el pilar fundamental de las labores encomendadas al Congreso. Ello ha sido, no obstante, bajo el supuesto de su potencial para presentar plataformas programáticas con políticas coherentes, orientadas al bienestar general, durante los comicios y su disposición a buscar posteriormente su implantación, una vez conseguido su ingreso a ese órgano. Cuando esa condición falla, según empieza a ser advertido (Carey y Reynolds, 2007), ya sea por la ausencia de tales propuestas electorales o por su renuencia a promoverlas en la legislatura, como ocurre en un buen número de nuevas democracias, el centralismo y la disciplina parlamentaria se convierten en instrumentos tendientes a obstaculizar el desempeño personal de aquellos representantes inclinados a actuar en favor de los electores. En esas circunstancias, alentar a través de la ley cierto individualismo puede marcar quizás importantes diferencias en los resultados entregados por ese órgano a la ciudadanía.

En ese marco, por su responsabilidad en la discusión y la evaluación de las propuestas que pueden ser aprobadas por la asamblea del pleno, los miembros de la elite que logran presidir una comisión, aun en aquellos congresos sujetos a una lógica de partido, pueden adquirir una influencia variable pero nunca desdeñable en la integración de

una representación democrática. Ello se expresa al desempeñar el doble papel de agente de la cámara, pero también del partido que impulsó su candidatura para que eso fuera factible. Por la misma razón, éstos se colocan en una categoría superior a los demás miembros de ese órgano y de su propia bancada, al tiempo que pueden gozar de privilegios como el acceso a información restringida y a recursos materiales adicionales, pero, sobre todo, a redes con algún ascendiente en distintos círculos políticos y sociales (Strom, 1997). Su actuación, sin embargo, se encuentra siempre condicionada tanto por el sistema electoral y de partidos (Ranney, 1981; Shugart y Carey, 2002), como por la norma que rige la vida interna del Congreso. En ambos casos, no está de más recordarlo, suelen mediar empeños no siempre compatibles con el interés general.

Reconocida la relevancia de la labor delegada en ese segmento de la elite política, este escrito explora el modo en que tales cuestiones son resueltas en el ámbito latinoamericano. Para ello, indaga de qué manera incide el diseño institucional del Congreso en los afanes de ese selecto círculo y qué factores influyen en su comportamiento. Con el fin de responder a esas preguntas, se busca trazar la ruta seguida por éstos hasta la presidencia de una comisión como forma de conocer sus motivaciones en el proceso de elaboración de la ley como expresión de la representación ciudadana.

El argumento central de esta investigación es que aunque la lógica de partido no está ausente en los congresos de la región, la influencia de los encargados de presidir sus comisiones en lo relativo a las tareas delegadas en esos órganos puede ser mayor o menor. El resultado final depende, entre otras cosas, del modo en que el individualismo y el centralismo son alentados por el diseño institucional de la Legislatura. De igual forma, toda vez que su comportamiento no es ajeno a la estructura de oportunidades configurada por el sistema electoral y de partidos vigentes en cada país, es difícil hablar de un patrón compartido por todos, lo que no impide su cercanía en múltiples aspectos.

El estudio concentra su atención en tres casos, a saber: Chile, Brasil y México. Incluidos en la lista de los países más desiguales del mundo, los tres asumen un formato presidencial de gobierno, pero difieren en el tipo de relación establecido entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, en

el diseño de su sistema electoral y de partidos y en el vínculo establecido entre la sociedad y sus autoridades. Para su exposición, primero analizaremos el contexto político-institucional en el que se desarrolla la labor de los presidentes de comisiones en cada uno de los países estudiados. Después abordaremos el marco normativo de la legislatura en lo correspondiente a su proceso de selección y a su intervención en la agenda del pleno. Enseguida examinaremos diversos aspectos de su perfil personal no ajenos a la carrera política. También daremos cuenta de su trayectoria profesional, o si se quiere, de los vínculos laborales y políticas que sirven de antecedente a su llegada al cargo. Por último, resumiremos los resultados de esta reflexión, los cuales, se reconoce desde ahora, están lejos de ser concluyentes. Tanto por la aproximación al problema en forma comparativa como por razones de espacio, el capítulo se restringe a los presidentes de la Cámara Baja.²

EL CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

La legitimidad de los regímenes democrático-representativos gira en esencia en torno a la destreza de las elites políticas para ceñir sus decisiones a las expectativas e intereses de la ciudadanía. Con este propósito, se pone en marcha el proceso electoral, figura central en el arreglo, con base en dos vertientes: una, destinada a asegurar que en la competencia por los cargos de representación popular el ganador deba su puesto en última instancia al elector, constituido en árbitro de esta disputa al expresar su preferencia en las urnas en favor de una u otra opción. Designados de este modo, los políticos quedan comprometidos a rendir cuentas de sus acciones a los votantes. A la vez que instrumento para la selección de personas, sin embargo, los comicios sirven también para mostrar las preferencias de la ciudadanía en relación con aquellos asuntos de interés público ofrecidos a consulta por los participantes en la contienda durante el desarrollo de sus campañas.

²Los datos incluidos en el estudio fueron recopilados de la página Web de cada uno de los congresos abordados, y dan cuenta de los ocupantes del cargo de presidente durante la legislatura coincidente con la realización de esta investigación. En el caso de México, éstos corresponden al periodo 2006 hasta 2009; en el de Chile, al que va de 2006 a 2010, y en el de Brasil, al periodo de 2007 a 2011.

En América Latina, la representación muestra problemas en ambos rubros, si bien en algunos países éstos son más pronunciados que en otros (Hagopian, 2005; Carey y Reynolds, 2007). En principio, en todos los casos revisados, la Constitución consagra la división de poderes propia de los gobiernos presidenciales y el derecho de los ciudadanos a votar y ser votados para figurar como representantes populares tanto en el Poder Legislativo como en el Ejecutivo. Asimismo, reconoce a los partidos derechos legales para participar en los comicios con el propósito de ordenar, de acuerdo con ciertas posturas ideológicas conocidas y apoyadas por los electores, lo que se podrá presentar, discutir y aprobar en el Congreso.

En la práctica, no obstante, los productos entregados por este modelo constitucional suelen mostrar diferencias nada despreciables, debido, entre otras cosas, a la interacción de lo dispuesto por la norma con otras variables estructurales e institucionales. Por su influencia sobre el comportamiento de las elites políticas facultadas para expedir la ley, en ese último paquete destacan, como ya se ha señalado antes, las reglas por las que éstas son electas y el sistema de partidos que las congrega, y desde luego el tipo de relaciones establecidas tanto a nivel formal como informal entre los poderes del Estado en sus distintos niveles de gobierno.

En este sentido, con una población superior a 190 millones de habitantes, una superficie cercana a 8 millones y medio de kilómetros cuadrados y una renta per cápita apenas superior a 10 mil dólares, la forma en que Brasil resuelve esas cuestiones es sin duda diversa a la de otros países latinoamericanos.³ En él, a pesar de las limitaciones que el Ejecutivo ha experimentado desde la caída del régimen militar, la Constitución de 1988 otorga al gobierno federal amplias atribuciones para sacar adelante su agenda legislativa (Cheibub y Limongi, 2000). Aquí se puede hablar, por ejemplo, de su intervención en la formulación del Orden del Día del Congreso, su facultad para emitir decretos bajo el nombre de “medidas provisionales” con fuerza de ley y renovables, siempre que los legisladores lo permitan, y su derecho a aplicar vetos parciales a lo aprobado por éstos.

Esto no significa, sin embargo, que la Legislatura brasileña sea impotente ante los propósitos de la administración en turno, o que ésta pueda

³La renta per cápita es de 10,290 dólares. El dato proviene de *The World in 2008*, suplemento publicado por la revista *The Economist*, marzo de 2008.

en toda circunstancia sacar adelante su agenda política.⁴ Por el contrario, coloquialmente puede decirse que el Congreso brasileño constituye un “hueso bastante duro de roer”, sobre todo si se piensa en la duplicación de esfuerzos que tiene que invertir el Gobierno para la aprobación de sus propuestas debido a la estructura bicameral ostentada por ese órgano. En ese tenor, conformada su Cámara Baja por 513 diputados, electos por un periodo de cuatro años mediante el principio de representación proporcional con lista abierta, las dificultades del Ejecutivo para negociar con la legislatura son considerables.⁵ Conviene recordar aquí que la literatura (Ames, 1995, 2002) ha coincidido al señalar los efectos individualistas producidos por un diseño electoral de esa naturaleza al alentar a los candidatos al cargo a ignorar a la dirigencia del partido durante la etapa de campaña, pero no menos una vez obtenida la curul.

De esa suerte y dada la escasa articulación ideológica de su sistema de partidos (Rosas, 2005), las tareas de la legislatura brasileña deben ser procesadas por organizaciones débilmente cohesionadas y disciplinadas, condición a la que hay que sumar dos complicaciones más: 1) el amplio número de partidos (12 en la actualidad), y 2) la frecuente modificación en la proporción de los asientos correspondientes a cada fórmula por el cambio de los representantes entre una y otra (Mainwaring, 1999). Dichos problemas, por otra parte, se ven acentuados por la extendida estructura federal del gobierno (Schmitter 2000), la baja tasa de reelección prevaleciente entre los diputados (Carey, 1996) y su tendencia a la búsqueda de canonjías (*pork-barrel*) para la localidad en la que han realizado su carrera política y a la cual esperan regresar una vez terminado su mandato (Samuels, 2002).

En un entorno marcado por la debilidad de los liderazgos parlamentarios para orientar el voto en sus respectivas fracciones, casi parece obvio que la responsabilidad de quienes tienen a su cargo la presidencia de una comisión en la tarea de sacar adelante las leyes será bastante mayor que en aquellos casos en que ésta puede ser compartida con esos núcleos, cuando no completamente asumida por ellos. Su esfuerzo, por otra parte,

⁴Aun en el aspecto formal, conviene recordar aquí que la ley faculta a ese órgano a conformar Comités Investigadores Parlamentarios (CIP) para supervisar las gestiones a cargo del Gobierno.

⁵La distribución de las curules bajo el criterio de otorgar a los estados un mínimo de ocho y un máximo de 70 tiene como consecuencia que algunos de ellos se encuentren sobrerrepresentados en el Congreso.

no es desdeñable si se recuerda que el Congreso brasileño, con las salvedades señaladas por la Constitución, ha delegado en ellas no sólo la evaluación y la discusión de los proyectos, sino también su aprobación.

El entramado institucional del sistema político al que se articula el Poder Legislativo en Chile transita por caminos distintos trazados por la historia reciente del país, como por los retos que éste debe atender en el presente. A este respecto, conviene recordar que habitado ese país por poco más de 16 millones de personas, de haber experimentado un importante crecimiento y de contar con un ingreso per cápita superior al caso anterior en más de 4 mil dólares, ello no le ha permitido corregir en forma sustantiva el tremendo sesgo observado en la distribución de la riqueza producida internamente.⁶

A ese quebranto se añade otro que a juicio de algunos autores (Hagopian, 2005) ha impedido el afianzamiento de una representación plenamente democrática: el gran poder aún concentrado por el titular del gobierno con base en la Constitución de 1980 heredada por la dictadura militar. Destaca en este aspecto la función colegislativa asignada al Poder Ejecutivo al otorgarle la exclusividad para iniciar leyes en muchos campos, y en especial, de todo proyecto que requiera financiamiento al prohibir al Congreso la creación de gastos por sí solo. Asimismo, cuenta con la facultad de dictar decretos con fuerza de ley, de convocar a plebiscitos y de imponer estados de excepción constitucional. Puede intervenir en la agenda del órgano legislativo mediante el sistema de urgencias, en la modalidad de “urgencia simple”, “suma urgencia” y “discusión inmediata”, y para vetar cualquier proyecto avalado por éste a través del “voto suspensivo” y el “acto sustitutivo”. Para “cerrar con broche de oro”, su propuesta de presupuesto automáticamente se convierte en ley si no es aprobada por éste en un plazo de 60 días.

A pesar del desbalance producido por la Constitución y acentuado por el formato unitario del gobierno chileno, hasta ahora el Ejecutivo no ha ejercido en forma inmoderada los poderes extraordinarios que colocan al país entre los sistemas presidenciales más fuertes del mundo (Mainwaring y Shugart, 1997). La explicación de este comportamiento

⁶La renta per cápita es de 14, 339 dólares, según lo reporta *The World in 2008*, suplemento publicado por la revista *The Economist*, marzo de 2008. La población chilena a julio de 2007 es de 16'284,741 habitantes. Datos obtenidos de: www.indexmundi.com/es/chile/poblacion.html.

apunta a diversos factores de orden tanto contextual como político. Uno, sin duda importante, es que el Poder Legislativo no carece de influencia al haber convivido con gobiernos sin mayoría en por lo menos una de sus dos cámaras (el Senado) y, por lo mismo, más dispuestos a negociar que a imponer su voluntad.⁷

Los desafíos encarados por el Gobierno para intervenir en la hechura de la ley y lograr la aprobación del presupuesto no carecen, sin embargo, de dificultad. Conformado el Congreso Nacional por dos cámaras, la de Diputados suma 120 integrantes básicamente separados en dos bloques, uno de signo oficialista (o gubernamental) y otro opositor. Ello, en razón de su elección bajo un sistema hartamente complicado, pero virtuoso en sus efectos al incentivar la cooperación entre sus miembros.

Con ese propósito, la ley divide el territorio nacional en distritos dotados de dos escaños. Los partidos pueden presentar hasta dos candidatos en cada uno, a los que puede sumarse un independiente. Concluidos los comicios, el Tribunal Calificador de Elecciones realiza la suma total de los votos emitidos a favor de los integrantes de una misma lista o nómina, y declara electos a los dos que alcancen el mayor número de sufragios, siempre que la lista tuviere un total de votos que exceda el doble de los alcanzados por la que le sigue en número de votos. Cuando ninguna logra obtener los dos cargos en disputa, éstos se dividen entre las listas que alcanzan las mayorías más altas. Como puede apreciarse, el arreglo electoral combina elementos de carácter tanto personal como partidario.

Tal como en su momento lo previó el régimen militar, hasta ahora los beneficiarios de este arreglo electoral han sido las minorías de derecha, en perjuicio de otras opciones de signo diverso. De ahí que todos los intentos de reforma impulsados desde el Congreso para evitar ese sesgo se hayan visto abortados por éstos.⁸ El resultado en la actualidad es la

⁷En parte, ello debe atribuirse al carácter iterativo de su relación con ese órgano y la posibilidad de conseguir los pocos votos de oposición requeridos para sacar adelante su agenda (Siavelis, 2002).

⁸Para ello ha sido clave la intervención de la coalición de derecha o bloque opositor, conformado por los representantes de los partidos sumados a la Alianza por Chile, bajo el argumento de que al evitar la fragmentación política el arreglo alienta la estabilidad en el país. En ese sentido, por ejemplo, el proyecto enviado en diciembre de 2005 por el entonces presidente Lagos fue derrotado a través de la abstención de los representantes de Alianza por Chile. Los esfuerzos empeñados con el mismo propósito por la actual presidenta Michelle Bachelet sólo consiguieron el traslado de la regulación del sistema electoral de la Constitución a una Ley Orgánica, la que si bien no requiere ya de mayoría calificada para ser modificada, aún exige la formación de quórum calificado.

conformación de un sistema de partidos fragmentado y altamente polarizado que, no obstante, ha llevado a sus componentes a moderar sus posturas con el fin de formar coaliciones triunfadoras en la arena electoral y parlamentaria. Sujetos sus diputados a una lógica que los obliga a la búsqueda de denominadores programáticos compartidos, al mantenimiento de alianzas para impulsar la eficacia del partido y al cultivo de una imagen personal con objeto de garantizar la continuidad de su carrera política, la democracia chilena ha logrado esquivar los riesgos de parálisis no ausentes en los gobiernos presidenciales sin mayoría (Cheibub, 2002).

Desafortunadamente el desenlace producido en México ante ese mismo desafío una vez lograda la alternancia en el Ejecutivo federal, no ha sido tan venturoso. Agotado el sistema de partido hegemónico, el pluripartidismo finalmente asentado en el país ha tendido a profundizar más la fractura que la colaboración tanto entre los Poderes del Estado como entre la sociedad. Con cerca de 110 millones de habitantes, una economía de las más fuertes de Latinoamérica, un ingreso clasificado –como en las dos experiencias anteriores– dentro de los países de ingreso medio alto, el bajo crecimiento económico de los 10 últimos años, la polarización del ingreso y la pobreza extrema que afecta a un buen número de la población, no son ajenos a esta situación.⁹

A pesar de ello, el principal obstáculo por superar parece ubicarse hoy en el terreno de la política. Esta apreciación se fundamenta en varias razones. Una de las más importantes es la urgencia de replantear las reglas del juego que en el pasado ordenaron el funcionamiento de la economía y de la vida pública en el país, agotadas ya para resolver los retos del presente. El asunto se ha visto complicado, no obstante, por el estrecho margen de maniobra del Ejecutivo mexicano para intervenir en el proceso legislativo, frente a una mayoritaria opositora, poco motivada a negociar y, en ocasiones, demasiado polarizada en sus posturas ideológicas.¹⁰

En efecto, comparado con muchos de sus similares en América Latina, en México el Presidente de la República se halla mal provisto institucionalmente para enfrentar este tipo de presiones (Mainwaring y Shugart,

⁹La renta per cápita en México es de 11,840 dólares, según lo reportado por *The World in 2008*, suplemento de la revista *The Economist*, marzo de 2008.

¹⁰El tema de la reforma petrolera es claramente uno de ellos. Por otro lado, vale la pena señalar que México ocupa el segundo lugar en América Latina, después de Chile, en diferenciación programática o ideológica entre los partidos con presencia en el Congreso (Rosas, 2005).

1997). A este respecto basta ver que, a diferencia de Brasil o de Chile, éste carece de la facultad de emitir decretos bajo cualquier formato. En el mismo tenor, con excepción de lo presupuestario, tampoco cuenta con exclusividad en ningún campo y, en éste, no puede tramitar la sustitución de su propuesta original una vez evaluados los ajustes incorporados por los legisladores como ocurre, por ejemplo, en Brasil. En consecuencia, su único recurso formal para enfrentar los embates de una mayoría belicosa es la exigencia constitucional de dos terceras partes del total de votos de cada cámara para superar su veto, pero aun así no puede publicar sólo la parte de los proyectos aprobados que encuentra satisfactoria.

En adición, el sistema electoral que antes hizo posible el cambio político nuevamente comienza a mostrar sus limitaciones para corregir la cauda de problemas inherentes a comicios altamente competidos, como los registrados en el país. Por si eso fuera poco, los tres principales partidos del país se encuentran atravesados por graves conflictos internos, trasladados al congreso y convertidos en impedimento al avance de las reformas requeridas.¹¹ Por razones de orden institucional, paradójicamente, la carrera política de los responsables de llevar a cabo esta labor se encuentra completamente en manos de sus liderazgos, por ahora bastante fragmentados. Al respecto, no está de más recordar que la prohibición constitucional a la reelección inmediata de los legisladores anula los efectos del sistema electoral mixto vigente en el país, a la vez que priva a los votantes de decidir sobre su permanencia o su retiro del cargo.

La lógica de partido que domina el comportamiento de los parlamentarios, por otra parte, no es ajena a nuevas influencias externas, muchas veces preocupadas más por la consecución de sus intereses que por el bienestar general. Cabe nombrar aquí a los gobernadores y otros centros de poder subnacional configurados con la reactivación del federalismo, a los sectores corporativos heredados por el antiguo régimen y a las redes de carácter patrimonialista y clientelar sobre las cuales descansa en mayor o menor medida el éxito alcanzado en los comicios.

¹¹A este respecto, basta observar las permanentes dificultades enfrentadas por cualquiera de esas fórmulas para la renovación de sus liderazgos, y los altos índices de volatilidad registrados en los comicios tanto a nivel federal como estatal.

EL ENTRAMADO PARA LA SELECCIÓN DE LOS PRESIDENTES DE COMISIONES

Al final, si algo queda claro es que en un entorno plural y, por lo mismo, proclive a la aparición de conflicto de intereses, la integración de la representación constituye un proceso harto complejo que exige la intervención de las legislaturas como agente indispensable para dar cuerpo a las demandas y preferencias de la ciudadanía en la ley y, posteriormente, en las políticas públicas impulsadas por ésta. Bajo esa óptica, la creación de comisiones permite dar solución a los problemas de acción colectiva en al menos dos vertientes. La primera, al evitar la saturación de la asamblea al tener que discutir y evaluar todas las iniciativas presentadas en su tribuna. La segunda, al atemperar la promoción de bienes privados al obligar a los legisladores a justificar en su seno sus propuestas bajo el criterio de universalidad de sus beneficios, o sencillamente al hacer pública la parcialidad de las mismas cuando ello es imposible (Nino, 1997; Habermas, 1998).

Ahora bien, la eficacia del sistema de comisiones para enfrentar ambos retos depende también de otros factores. Entre ellos, de su morfología en tanto elemento condicionante de la especialización y la profesionalización del trabajo realizado por sus miembros (Béjar, 2007). Con 20 comisiones reconocidas por la Constitución como instancias facultadas para legislar por sí mismas, alrededor de 17 integrantes con una sola asignatura a la vez, otorgada por los cuatro años que dura la legislatura, el peso de su intervención en las decisiones de la Cámara Baja del Congreso brasileño apenas deja lugar a dudas. Algo similar ocurre con el chileno, con 18 comisiones conformadas prácticamente con las mismas reservas, pero no con el mexicano. Constituido por un número de unidades variable –superior en la actualidad a las cuatro decenas–, cada una con al menos 30 diputados autorizados para participar hasta en tres comisiones a la vez, difícilmente puede suponerse que su labor sea realizada con la medida y la responsabilidad exigidas en tales situaciones.¹²

En lo que toca a sus presidentes, como ya se dijo antes, éstos juegan un doble papel. Ubicados en la jerarquía parlamentaria bajo los coordi-

¹²Las comisiones del Congreso chileno y el Congreso mexicano, sin embargo, no pueden legislar por sí solas.

Cuadro 1

MARCO JURÍDICO RELATIVO A LOS PRESIDENTES DE COMISIONES

<i>País</i>	<i>Criterio de integración de las comisiones</i>	<i>Autoridad encargada de designar a su Presidente</i>	<i>Facultades con que cuenta el Presidente de la comisión</i>
Brasil	Proporcionalidad en el reparto de los cargos disponibles.	Miembros de la comisión (designados a su vez por el Presidente de la Mesa, según la comunicación del Colegio de Líderes).	<ul style="list-style-type: none"> • Convocar y presidir las reuniones. • Designar relatores. • Enviar las materias que serán discutidas por el pleno. • Pedir la sustitución de los ausentes. • Reunirse con el Colegio de Líderes.
Chile	Proporcionalidad en el reparto de los cargos disponibles.	Miembros de la comisión (designados a su vez por la Mesa Directiva, cuya proposición no será discutida, y si no se pide votación, se dará por aprobada).	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer las propuestas a discutir. • Indicar los asuntos de fácil despacho. • Fijar el orden del día de la comisión en la Tabla respectiva. • Determinar los artículos de un proyecto que deben ser discutidos por la Comisión de Hacienda. • Sólo podrá dirigir y contestar comunicaciones a nombre de la comisión con acuerdo de la misma.
México	Proporcionalidad en el reparto de los cargos disponibles. Con el mismo trámite se solventa también la distribución de las presidencias de comisiones entre los partidos.	La asamblea del pleno, con base en la propuesta presentada por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios en su calidad de miembros de la Junta de Coordinación Política (JCP). Éstos podrán solicitar su sustitución cuando lo juzguen conveniente.	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitar a las dependencias públicas la información y la documentación requeridas con el acuerdo de la comisión. • Las comisiones elaborarán su programa anual de trabajo, rendirán un informe semestral de sus actividades, y organizarán y mantendrán un archivo.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados en la página electrónica de la Cámara de Diputados de México, Chile y Brasil.

nadores de las bancadas, fracciones, o grupos parlamentarios, forman también parte de la cúpula partidaria encargada de impulsar su agenda política en el Congreso. Su actuación, por tanto, remite a la intersección de dos lógicas distintas muchas veces en tensión (Langston, 2006). Apoyadas en el sistema electoral y de partidos, ambas tenderán a reflejar la estructura de oportunidades que antes permitió su llegada hasta ese cargo y que en el futuro podría impulsar su carrera. No obstante, su desempeño no será tampoco ajeno a lo dispuesto por la normatividad interna de la legislatura, especialmente, en lo relativo a la autoridad encargada por la ley para su designación, y a sus facultades para dirigir el trabajo delegado en estos cuerpos.

Como puede apreciarse en el cuadro 1, si bien es claro que los partidos figuran como un referente esencial en la organización de las actividades legislativas encomendadas a las comisiones en los congresos brasileño, chileno y mexicano, el modo en que cada uno de ellos resuelve esas cuestiones está lejos de ser homogéneo. En efecto, aunque en todos los casos se opta por el método de tomar como base la proporcionalidad en la representación ostentada por cada partido en el pleno para la distribución de los puestos disponibles, en la legislatura mexicana la designación de su conductor se solventa con el mismo trámite. Con ello, la intervención de sus miembros se cancela para ser asumida por los liderazgos partidarios.

Desde luego, destacar esta cuestión no supone abogar por el debilitamiento de la disciplina partidaria, necesaria para la construcción de decisiones coherentes y encaminadas a la consecución de bienes colectivos. Sin embargo, como se observa en la segunda columna del cuadro, cuando el nombramiento de quienes presiden una comisión queda formalmente a cargo de sus miembros, como sucede en Brasil y en Chile, por lo menos cabe presumir que, llegado el caso, éstos pueden actuar con mayor independencia para frenar la imposición de fallos motivados por una lógica de partido que pudiera servir sólo para impulsar el beneficio privado de sus dirigentes.

En la última columna del mismo cuadro se apuntan las facultades que la ley confiere a los presidentes de comisiones para el manejo de su agenda y otros aspectos relativos a su organización. De acuerdo con algunos autores (Rash, 1999; Cox, 2006), ello constituiría un indicador

básico de su capacidad para orientar los términos del debate en el pleno. Cuando sus competencias son limitadas, como ocurre en México, su influencia sobre las leyes finalmente aprobadas es también restringida. Probable herencia del llamado “presidencialismo mexicano”, su poder en efecto no va más allá de determinar qué documentos pueden ser solicitados a las dependencias públicas en apoyo de su trabajo, sin que ello, por cierto, garantice en forma alguna su recepción.¹³

En contraste, más en Brasil, pero también en Chile, la ley los faculta para resolver sobre un amplio abanico de cuestiones, lo que incluye en el primer caso las propuestas que serán aprobadas por el pleno o en el seno de comisiones, así como para demandar la sustitución de los miembros de estas últimas. Este trámite final, dicho sea de paso, en México queda a juicio de los coordinadores de los grupos parlamentarios. Lo que se comprueba, finalmente, es que el entramado institucional de los segundos admite muchísimo más que en el primero la construcción de reputaciones personales que pueden contrarrestar las fuertes tendencias centralistas advertidas en muchos liderazgos partidistas.

EL PERFIL DE LOS PRESIDENTES DE COMISIONES

Queda claro que la ley que ordena las labores del congreso no desalienta en el mismo grado la especialización y la profesionalización de sus miembros, como tampoco su aceptación incondicional de lo mandado por los líderes de las fracciones. De la misma manera, la posesión de un saber experto en un campo determinado está lejos de constituir una exigencia igualmente válida para todas las comisiones (Von Beyme, 1995). En consecuencia, puede estimarse que en algunas de ellas el nombramiento de su conductor –bien sea que éste quede en manos de los coordinadores de las bancadas o de los integrantes de la propia comisión– puede apartarse de ese criterio con alguna facilidad y responder a la comprobación de otro tipo de aptitudes por parte del candidato. Entre ellas, su habilidad para la negociación política, bien sea ante la jerarquía o la militancia del partido, y las burocracias de ciertas dependencias públicas,

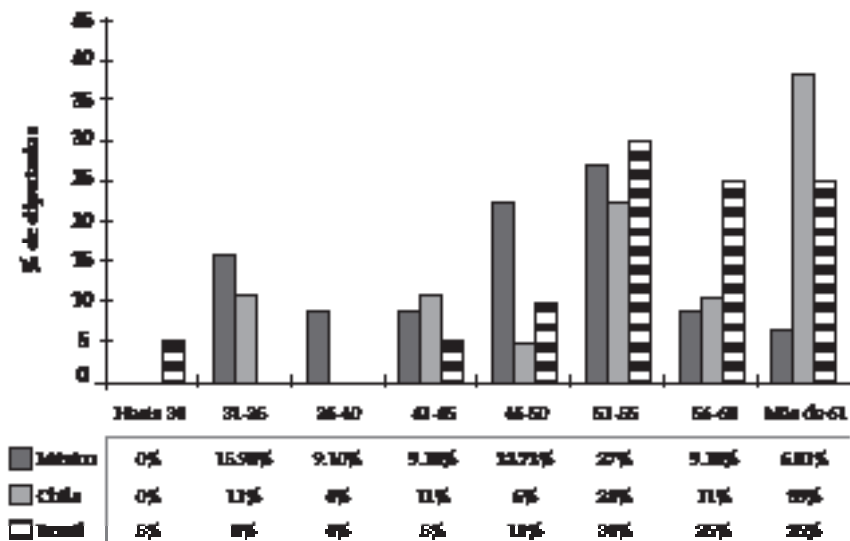
¹³Al respecto, conviene recordar que la ley no sanciona en forma alguna la negativa de los funcionarios públicos a atender las peticiones turnadas por las cámaras del Congreso.

cuando no, ante los integrantes de determinadas redes sociales. A continuación se examinan algunos indicadores que ilustran el perfil general de los responsables de esa tarea, no desligados de su carrera política al destacar el tramo en que ésta se ubica, el tipo de vínculo que lo une con el partido, y el grado de escolaridad que apoya sus gestiones.

Como punto de partida, se analiza el rango de edad en que se ubican los presidentes adscritos a cada uno de los tres países incluidos en este estudio. Según se aprecia en la gráfica 1, la gran mayoría de los diputados seleccionados para cumplir esa encomienda no son jóvenes recién llegados a la política. A este respecto basta ver que en México más de 60 por ciento tiene arriba de 46 años de edad, mientras que en Chile, cerca de tres cuartas partes de ellos se encuentran ya en la década de los años cincuenta, mientras que en Brasil, ese porcentaje abarca a 80 por ciento del conjunto. Se trata pues de un cuerpo de políticos curtidos, si no por otra cosa, por la experiencia que suele dar el tiempo.

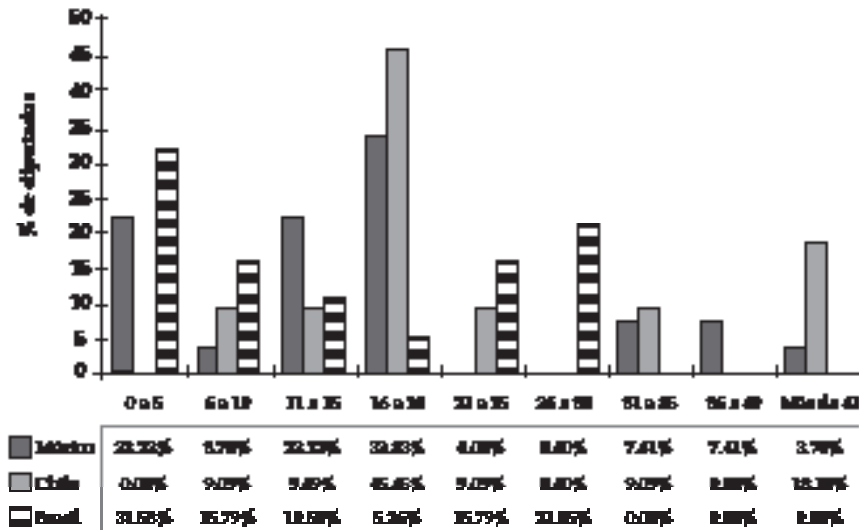
Para ser presidente, sin embargo, en las legislaturas estudiadas del Cono Sur se requiere tener una mayor edad que en la mexicana. De hecho,

Gráfica 1
EDAD DE LOS PRESIDENTES DE COMISIONES



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados en la página electrónica de la Cámara de Diputados de México, Chile y Brasil.

Gráfica 2
AÑOS DE MILITANCIA EN EL PARTIDO*



*En los casos en que este dato no estuvo disponible en las fuentes consultadas fue incorporado en el rubro correspondiente a aquellos con una antigüedad de 0 a 5 años.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados en la página electrónica de la Cámara de Diputados de México, Chile y Brasil.

únicamente en esta última los diputados tienen oportunidad de obtener ese cargo antes de haber cumplido 40 años. Esa situación, como puede comprobarse en la gráfica 2, es prácticamente imposible en Chile y en Brasil debido, entre otras causas, al ritmo de renovación más pausado de sus cuadros parlamentarios toda vez que en esos países la reelección consecutiva de los parlamentarios sí es aceptada.

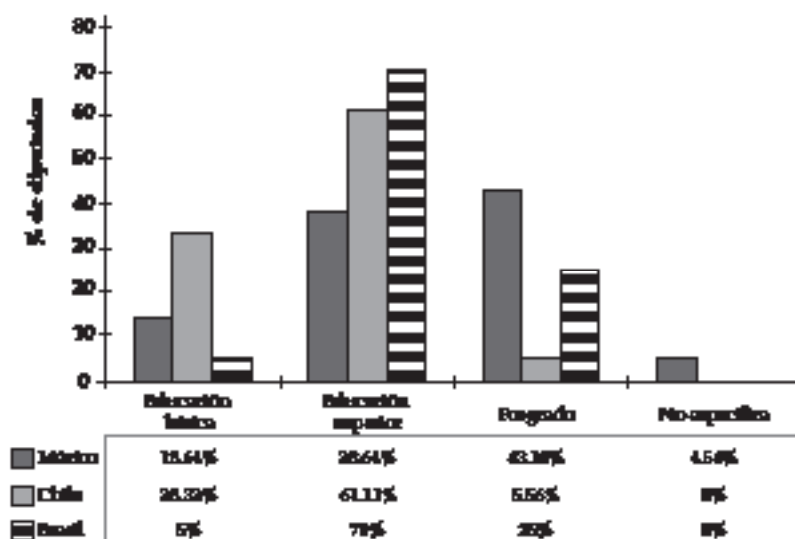
La antigüedad en el partido aporta otro indicador relevante acerca de la carrera de este segmento de la elite política y parlamentaria en tanto permite delinear el tipo de vínculo mantenido con el partido, pero también su aptitud para la discusión y la concertación de acuerdos. En este aspecto, conviene tener en cuenta que dicho atributo puede suplir la falta de experiencia muchas veces exhibida por diputados y senadores de la región. Ello, visto que aun en aquellas experiencias latinoamericanas en las que la reelección es posible, la permanencia promedio de éstos en el órgano pocas veces rebasa las dos legislaturas (Martínez, 2006).

En ese renglón, en la gráfica 2 se puede observar que los presidentes de comisiones en Chile tienen una larga trayectoria en su partido ya

que más de cuatro quintas partes de ellos (81.81 por ciento) han militado en éste más de 16 años. en consecuencia, pueden considerarse políticos experimentados. En Brasil y México se comprueba cierta tendencia en el sentido opuesto, toda vez que en sus congresos cerca de la mitad de quienes conforman ese estrecho círculo apenas cuentan con hasta 15 años de militancia. Eso no supone, sin embargo, que éstos carezcan de cuadros con amplia experiencia política en el manejo de esas lides. En este aspecto, basta ver que 36.84 de los parlamentarios brasileños se ubica en el segmento comprendido entre 20 y 30 años, mientras que el de mayor peso (33.33 por ciento) de los mexicanos se halla entre 16 y 20 años. Si acaso, significa que la renovación de sus elites políticas ha sido más activa que en la experiencia chilena, bien sea por las características de su sistema de partidos, o por los cambios experimentados por dichas organizaciones a partir de las transformaciones vividas por su régimen político.

Un aspecto complementario en el perfil de los encargados de conducir las tareas delegadas por la asamblea en las comisiones ordinarias es su formación académica. En ese sentido, es notorio que la gran mayoría

Gráfica 3
ESCOLARIDAD DE LOS PRESIDENTES DE COMISIONES



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados en la página electrónica de la Cámara de Diputados de México, Chile y Brasil.

de los diputados con esa responsabilidad en las tres legislaturas analizadas posee por lo menos estudios de licenciatura (véase gráfica 3). El porcentaje más alto de los que salen de ese patrón corresponde al Poder Legislativo chileno en el que una tercera parte de este grupo cuenta sólo con educación básica. El caso brasileño, en cambio, se ubica en el polo contrario ya que 70 por ciento de éstos cuenta con educación superior y 25 por ciento también con posgrado. En este último aspecto, México cuenta con el mayor porcentaje de presidentes en esa situación (43.18 por ciento), vale decir que tienen en su haber un posgrado además de una licenciatura.

Estos datos comprueban una vez más que el patrón de reclutamiento de la elite política se ha visto modificado a través del tiempo. En este sentido conviene recordar que la literatura (Eldersveld, 1989; Von Beyme, 1995) ha confirmado que el origen de los legisladores generalmente se ubica en los sectores medios de la sociedad, y que aunque un alto nivel educativo no es garantía de un rápido ascenso, sí facilita el ingreso a los círculos de la política. En suma, los datos indican que el perfil del conjunto estudiado habla de personas maduras, en su gran mayoría con una carrera política más o menos consolidada a través de una regular militancia partidaria, y con una formación académica que les permite atender de manera más o menos conveniente los retos a solucionar desde su encargo.

LA CARRERA LABORAL DE LOS PRESIDENTES DE COMISIONES EN MÉXICO, CHILE Y BRASIL

Como ya se apuntó al inicio de este capítulo, cuando la probabilidad de conseguir cualquier avance en la carrera política del legislador depende del éxito alcanzado por su partido, el comportamiento de éste buscará responder antes que nada a los dictados de quienes en ese ámbito pueden contribuir a la conservación de su encargo en la próxima elección, o, de encontrarse cancelado este camino, de adquirir un nuevo puesto dentro de los circuitos bajo el control de esas organizaciones. En ese aspecto, la teoría politológica ha encontrado pertinente diferenciar ambas posibilidades al señalar que cuando el entorno político permite que el legislador puede fundadamente aspirar a su reelección, su comportamiento mostrará una ambición “estática” (Samuels, 2002). En con-

traste, será “progresiva” si éste se ve compelido a dejar ese recinto al término de su mandato y a continuar su carrera política en el nivel estatal, el municipal o en otros espacios públicos.

Con tasas superiores a 80 por ciento de reelección es evidente que el Congreso de Estados Unidos se identifica como primer esquema. En América Latina, lo que se dibuja en casos como el chileno, con un índice de reelección de 64.17 por ciento, o el brasileño, con 47.76 por ciento, es una combinación de modelos.¹⁴ En consecuencia, sus legisladores muy probablemente gravitan entre la disyuntiva de apostar a continuar con su carrera parlamentaria cultivando una reputación personal, o a pavimentarse un porvenir político en otros ámbitos del quehacer público, demostrando para ello lealtad completa hacia el partido y sus liderazgos. El balance frente a esta ecuación para los diputados mexicanos es muy diferente ya que para ellos la primera opción es totalmente inviable, situación que los coloca en la ruta de los modelos progresivos.

Ante este panorama, e independientemente del proceso de reclutamiento impulsado por el sistema electoral, algún especialista (Benton, 2007) ha comenzado a advertir también la necesidad de estudiar los alcances de la competencia escenificada al interior de los partidos para conseguir un puesto directivo, una candidatura a un cargo de representación popular, o en la administración pública que les permita ingresar y, posteriormente, mantenerse en los círculos de la política. En ese sentido, los legisladores, al igual que los demás miembros de la organización, se ven emplazados a buscar el apoyo de otros actores con la formación de facciones o coaliciones, y a apoyar la aprobación de leyes y políticas públicas favorables a ellos en aras de mantener su lealtad. Visto el asunto de esta manera, alcanzar la presidencia de una comisión puede constituir un mecanismo muy útil para cualquier político empeñado en construirse un porvenir.¹⁵

¹⁴La tasa de reelección correspondiente a la Cámara Baja de Estados Unidos alcanzó en 2006 83 por ciento. Con 64.17 por ciento en el periodo 2001-2005, la Cámara de Diputados de Chile ocupa el primer lugar en América Latina en lo correspondiente a este rubro. El índice de reelección alcanzado entre 2003-2007 por los diputados brasileños fue de 47.76 por ciento. Fuente: <http://americo.usal.es/oir/legislatina>.

¹⁵El riesgo aquí es que ello también supone la posibilidad de aumentar su rivalidad frente a otros políticos privados de esa ventaja, y en caso extremo, incluso de disparar disputas internas en el partido cuando las acciones privilegiadas ponen en peligro otros apoyos electorales al partido (Benton, 2007: 62 y ss.).

Para conocer las rutas seguidas por los parlamentarios que gozan de ese privilegio en las legislaturas estudiadas, a continuación se analiza su trayectoria política hasta acceder a esa posición. Entre otras cuestiones, la idea aquí es establecer cuál es el nivel percibido por éstos como el premio de mayor jerarquía al que pueden aspirar como resultado de su encomienda. Asimismo, se busca determinar cuál es el patrón de reclutamiento prevaleciente en cada experiencia.

El caso mexicano

Como puede apreciarse en el cuadro 2 (aparece más adelante), los cambios impulsados en las últimas dos décadas por el sistema político en México han comenzado a dejar su huella en la carrera de los encargados de conducir el trabajo de comisiones. La convergencia en el Ejecutivo federal de todas las fuerzas con capacidad para influir en el proceso político es ya historia. El proceso de sustitución de este modelo en el presente por múltiples ejes de poder, ubicados unos en las camarillas conformadas en torno a los gobernadores, otros en los sectores antes corporativizados por el priísmo, y algunos más en monopolios de carácter económico no carentes de influencia en el país, ha avanzado ya un gran trecho.

En efecto, cerca de dos terceras partes (65.8 por ciento) de los miembros de este círculo cuentan en su trayectoria con cargos de dirección en el partido en el nivel subnacional, proporción que supera ya a aquellos que pueden acreditar esa experiencia en el nivel nacional (52.3 por ciento). Los partidos mexicanos representados en el Congreso de la Unión poseen, en consecuencia, un amplio contingente de diputados dispuestos a promover desde ese cargo sus propuestas programáticas, cuando no las posturas fijadas tanto desde su cúpula central como desde las locales relacionadas con los asuntos bajo la jurisdicción de su comisión.

De igual modo, en el cuadro 2 es posible constatar que la gran mayoría de ellos ha pasado, antes de su llegada a este puesto, por la administración pública local (76.1 por ciento), si bien el segmento de los que cuentan con este antecedente en el gobierno federal no es de ninguna manera desdeñable (54.4 por ciento). En principio, esto documenta el afianzamiento de un nuevo balance en la distribución del poder público

muy distinto al observado durante el régimen priísta. No obstante, de igual modo demuestra la existencia de un patrón tendiente a facilitar la movilidad entre ambas ramas del Estado mexicano, resultado quizá de la imposibilidad de dar continuidad a una carrera parlamentaria por la prohibición a la reelección consecutiva de los legisladores.

Ahora bien, el tránsito de funcionarios públicos hacia la Cámara de Diputados excluye casi completamente a los provenientes del ámbito municipal. Ese patrón se repite al comprobar que los cargos de regidor y alcalde están lejos de constituir un escalón necesario para ocupar un escaño en la legislatura federal. La ruta de ascenso de diputado local a diputado federal, sin embargo, se encuentra un poco más despejada ya que más de un tercio de ellos (36.4 por ciento) logra alcanzar esa meta.

Curiosamente, a pesar de que la reelección inmediata se encuentra cancelada en México, 43.2 por ciento de los presidentes de comisiones repite de manera discontinua en el cargo. La posibilidad de acumular experiencia en las tareas parlamentarias, por tanto, es relativamente alta, si se considera que en algunos países de América Latina en que ésta sí es admitida, la tasa de permanencia es menor a esa cifra. Por otra parte, este juicio se confirma si a ésta se añade que 20.5 por ciento de éstos antes fue senador, aun cuando ello suponga un descenso por efecto de la disgregación de la carrera parlamentaria.

El esquema de reclutamiento del cuerpo directivo de las comisiones, por otro lado, se nutre apenas de elementos provenientes tanto de la iniciativa privada como de dirigentes de la sociedad civil. En ese sentido, los datos indican que sólo una cuarta parte de sus integrantes puede acreditar experiencia como empresario (25 por ciento), y un segmento menor (21 por ciento), como directivo de empresa. No obstante, aunque sus redes con el sector empresarial parecen débiles, no lo son tanto si se piensa que muy seguramente su peso proporcional en el conjunto de la sociedad es bastante menor que su representación en la Cámara de Diputados.

Por último, los antecedentes de este grupo como dirigentes sociales, permiten presumir que aunque sus vínculos con organizaciones no gubernamentales, sin ser demasiado significativos (36.4 por ciento) tampoco pueden ser ignorados a la luz de la naturaleza de su labor en ese órgano. Dada la importancia adquirida en el pasado por el corporativismo, en tanto pieza indispensable para el funcionamiento del "presidencialismo

mexicano”, de igual modo sorprende que su liga con organizaciones sindicales sea más reducida que la anterior, a la vez que da cuenta de la transformación experimentada por la elite política del país.

El caso chileno

A la luz de la experiencia anterior, el cuadro ilustrado por los diputados que ostentan la presidencia de una comisión en el Congreso chileno muestra múltiples matices no carentes de interés. El primero de ellos (véase cuadro 2), que aquellos que han ocupado un cargo de dirección nacional en su partido (61.2 por ciento) superan en casi 15 puntos a los que lo han hecho en un nivel subnacional o local (44.4 por ciento). En principio, ello puede ser consecuencia de la mayor concentración de poder generada por el carácter unitario del gobierno de ese país. Ese mismo patrón se repite al observar que el segmento de los legisladores con experiencia en la administración pública en el ámbito local (39 por ciento) es también menor que el correspondiente a los que pueden acreditarla en el central.

Su conocimiento de los problemas más cercanos a los electores, en contraste, manifiesta la misma tendencia que en el caso mexicano, esto es, que el haber formado parte de la burocracia municipal no constituye mayormente (16.75) un requisito para presidir una comisión en la legislatura. Lo mismo es válido respecto a la necesidad de contar dentro de sus antecedentes con el cargo de regidor (5.6 por ciento) o de concejal (11.1 por ciento), lo que habla quizá de las dificultades impuestas por la estructura del partido para facilitar el ascenso de sus militantes a puestos de mayor rango.

Una vez que se logra el ingreso a la Cámara Baja, la probabilidad de que los seleccionados para conducir el proceso legislativo en ese órgano tengan experiencia previa como diputados se eleva hasta 66.7 por ciento, proporción muy similar al índice alcanzado por la reelección a la luz del conjunto de sus miembros. Esto denota que la senda para el desarrollo de una carrera parlamentaria exclusivamente en una sola cámara se encuentra claramente delimitada. El hecho de que ninguno de los diputados incluidos en este estudio cuente en su trayectoria con el paso por el Senado, y únicamente 5.6 por ciento hayan sido previamente gober-

Cuadro 2
CARRERA LABORAL DE LOS PRESIDENTES DE COMISIONES

Cargo		México		Chile		Brasil	
		Con exp. %	Sin exp. %	Con exp. %	Sin exp. %	Con exp. %	Sin exp. %
En el partido	A nivel nacional	52.3	47.7	61.2	38.8	60	40
	A nivel subna- cional	65.8	34.2	44.4	55.6	70	30
En la Admi- nistración Pública	Federal/Central	54.4	45.6	55.6	44.4	45	55
	Estatal/Local	76.1	23.9	39	61	70	30
De elección popular	Municipal	13.7	86.3	16.7	83.3	25	75
	Regidor	11.4	88.6	5.6	94.4	—	—
	Concejal	—	—	11.1	88.9	15	85
	Presidente Mu- nicipal	9.1	90.9	—	—	40	60
	Diputado local	36.4	63.6	—	—	30	70
	Diputado federal	43.2	56.8	66.7	33.3	90	10
En la inicia- tiva privada	Senador	20.5	79.5	0	100	0	100
	Gobernador	2.3	97.7	5.6	94.4	0	100
	Empresario	25	75	11.1	88.9	15	85
	Directivo de empresa	21	79	27.8	72.2	45	55
	En organismos no guberna- mentales	36.4	63.6	72.2	27.8	70	30
Dirigencias sociales	Sindicatos	18.2	81.8	11.1	88.9	35	65

Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados en la página electrónica de la Cámara de Diputados de México, Chile y Brasil.

nadores parece indicar que la ruta legislativa en ese país no admite en ningún caso un trazado descendente, como sí ocurre en el caso mexicano, por las razones ya comentadas.

Únicamente 11.1 por ciento de los parlamentarios chilenos con esa responsabilidad cuenta con experiencia previa en la iniciativa privada en calidad de empresarios, pero más de una cuarta parte de ellos (27.8 por ciento) sí se ha desempeñado como directivo en el sector, lo que ilustra una situación similar a la observada en el caso anterior. De igual manera, son en esencia “hombres de partido” ya que –como antes pudo comprobarse– buena parte de su vida profesional ha transcurrido en ellos. Su

conexión con la sociedad civil, sin embargo, es mucho más sólida si se considera que 72.2 por ciento declara haberse desempeñado previamente como dirigente social, mientras que su actuación a la cabeza de organizaciones sindicales es notablemente más baja (11.1 por ciento).

El caso brasileño

A pesar de sus diferencias, la trayectoria laboral de los diputados brasileños antes de conseguir la presidencia de una comisión es bastante cercana a las rutas transitadas por éstos con el mismo fin en el Congreso mexicano y en el chileno en distintos aspectos. Con el primero, por el predominio del ámbito subnacional sobre el nacional observado en el trazado de sus carreras parlamentarias. Con el segundo, al compartir arreglos institucionales que no alientan el regreso a cargos de menor rango al ocupado, como ocurre con el caso mexicano. A este respecto, el cuadro 2 permite comprobar que ninguno de los diputados que ostentan ese cargo en la legislatura brasileña o chilena fue previamente senador.

En relación con el esquema de distribución del poder promovido por la estructura partidaria, la información reunida en este estudio indica que 70 por ciento de los presidentes brasileños ha ocupado antes puestos de dirección en su partido de carácter local, cifra que supera a la de aquellos que lo han hecho en el nivel nacional (60 por ciento). El mismo patrón se aprecia en el rubro correspondiente a su experiencia como funcionarios públicos, esfera en la que también 70 por ciento cuenta con ese antecedente al haber trabajado antes para gobiernos estatales, mientras que sólo 45 por ciento se ha desempeñado en la administración pública federal. Desde esta perspectiva, la estructura de oportunidades que antes permitió su llegada hasta ese cargo es precisa al señalar el camino que puede garantizar mejor su permanencia en los espacios de la política al facilitar tanto la rotación de las elites entre las ramas ejecutiva y legislativa, pero también entre el orden federal y el estatal.

A diferencia de lo acreditado por la legislatura mexicana y la chilena, la ruta de ascenso para los presidentes de comisiones en la brasileña desde el ámbito municipal es más fluida, si no para los concejales, sí para los alcaldes, ya que 40 por ciento de ellos cuenta en su trayectoria

laboral con ese antecedente. Un dato que llama la atención es que 90 por ciento de quienes han alcanzado ese privilegio pueden acreditar experiencia previa en esa cámara, tasa muy superior a la reelección de los demás legisladores (47.76 por ciento), pero sólo 30 por ciento puede acreditar experiencia previa como diputado local, y ninguno como senador o como gobernador.

La incursión en labores relacionadas con la iniciativa privada de los presidentes de comisiones en la legislatura brasileña –más por la vía de cargo de directivo de empresa (45 por ciento) que por haber sido empresario (15 por ciento)– es por otra parte superior a la registrada en México y en Chile. En consecuencia, el patrón de reclutamiento de los partidos en ese país parece alimentarse bastante más en ese segmento de la sociedad que en los otros dos casos. Desde un punto de vista sociológico, ello sugiere que ese sector dispone de una representación importante en el Congreso, pero también que sus miembros pueden regresar con relativa facilidad a ese tipo de actividades, una vez agotado su mandato en el Congreso.

No obstante, más que en estas actividades, los encargados de conducir el trabajo de comisiones pueden demostrar una alta participación en el pasado en organismos no gubernamentales (72.2 por ciento), proporción muy similar a la registrada en Chile (70 por ciento). Este dato confirma un hecho, señalado ya antes por algún especialista (Hagopian, 2005): la existencia en Brasil de una densa red de organizaciones sociales con cuadros dirigentes aptos para encontrar su camino hasta la legislatura. Por último, tampoco conviene pasar por alto que el porcentaje de dirigentes sindicales (35 por ciento) que logra abrirse paso hasta ese órgano es el más alto de los países analizados en este capítulo, lo que sugiere nuevamente que la sociedad brasileña es quizá la mejor representada de los tres países.

CONCLUSIONES

Separar en dos bandos el comportamiento de los legisladores responsables de la conducción de alguna comisión, como lo hace la teoría política, significa someter el análisis de la cuestión a una rigidez conceptual

muchas veces desbordada por la realidad. Ante esa situación, sin embargo, más que desechar los modelos disponibles, lo que corresponde es tratar de avanzar en su perfeccionamiento con la elaboración de nuevas tipologías, más refinadas en sus variables y en sus alcances.

En el caso de América Latina, región en la que el estudio del órgano parlamentario lleva a ese resultado de manera recurrente, lo pertinente es plantear la existencia de diseños institucionales más o menos orientados a lograr un mejor equilibrio en sus ordenamientos formales e informales, y por ello, de cuerpos más o menos habilitados para hacer efectivo su compromiso de representar el interés colectivo en la ley. Desde esa perspectiva, el reto es lograr el impulso de disposiciones que si bien alientan una lógica de partido en sus cámaras, no eliminen todo espacio a la manifestación individual de sus miembros.

El asunto no es insustancial, ya que de ello depende en buena medida la existencia de contrapesos preparados para frenar tanto el individualismo exacerbado como el centralismo en los liderazgos abusivos (Carey y Reynolds, 2007), y con ello, a su posibilidad de anteponer los intereses de grupos particulares o partidarios a los de la ciudadanía en general. En ese sentido, el examen de la Cámara Baja en Brasil, Chile y México pone de manifiesto la existencia de matices institucionales, de ninguna forma soslayables. Más aún si se considera que, llegado el caso, éstos pueden facilitar a sus miembros el desarrollo de aptitudes para el buen desempeño de su labor, amén de permitirles expresar de manera más libre sus juicios críticos para atajar la imposición de decisiones arbitrarias.

En principio, los presidentes de comisiones en las tres experiencias analizadas aparecen como políticos experimentados y bien entrenados para lidiar con los retos propios de la negociación parlamentaria. El examen de su carrera política en detalle, sin embargo, sugiere que en Brasil y Chile su comportamiento puede ser más cercano al desplegado por los cuadros parlamentarios que al practicado por las elites de partido, como quizás ocurriría en México. O si se quiere, a un ejercicio del poder entregado a sus miembros más institucional que orientado hacia la consecución de metas por definición interesadas.

Un elemento diferenciador en este aspecto es la oportunidad de dar curso a la reelección consecutiva, si no por otra cosa, por su potencial

para incentivar el espíritu de cuerpo entre los miembros del Congreso. Otro, la distribución del poder entre los liderazgos partidarios, en parte resultado del contexto político-electoral, pero también de añejas herencias culturales. Por último, los vínculos establecidos por los integrantes de este cuerpo con diversos sectores de la sociedad. Como quiera que sea, lo que se observa en cada experiencia es una estructura de oportunidades capaz de motivar comportamientos por lo menos parcialmente distintos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (ed.) (2006), *Políticos y política en América Latina*, Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI.
- AMES, Barry (1995), "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Basis of Voting in the Brazilian Congress", *Journal of Politics*, vol. 57(2): 324-343.
- BARTOLINI, Stefano y Peter Mair (2001), "Challenges to Contemporary Political Parties", en Larry Diamond y Richard Günter (eds.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 327-343.
- BÉJAR, Luisa (2007), "La representación parlamentaria en América Latina: las comisiones permanentes y los partidos en el Congreso", *América Latina hoy*, vol. 47, diciembre.
- CAIN, Bruce, John Ferejohn y Morris Fiorina (1987), *The Personal Vote*, Cambridge, Harvard University Press.
- CAREY, John y Andrew Reynolds (2007), "Parties and Accountable Government in New Democracies", *Party Politics*, vol. 13(2): 255-274.
- CHEIBUB, Argelina y Fernando Limongi (2000), "Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brazil", *Documentos de Trabajo del CIDE*, 120.
- CHEIBUB, José Antonio (2002), "Minority Governments, Deadlock Situations and the Survival of Presidential Democracies", *Comparative Political Studies*, vol. 35(3).
- COX, Gary (2006), "The organization of democratic legislatures", en Barry Weingast y Donald Wittman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford, Oxford University Press.

- COX, Gary y Matthew McCubbins (1993), *Legislative Leviathan*, Oxford, University of California Press.
- (2001), "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en Stephan Haggard y Mathew McCubbins, *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- DIAMOND, Larry y Leonardo Morlino (2004), "The Quality of Democracy: An Overview", *Journal of Democracy*, vol. 15(3).
- ELDELSVELD, Samuel (1989), *Political Elites in Modern Societies. Empirical Research and Democratic Theory*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- HABERMAS, Jürgen (1998), *Between Facts and Norms*, Cambridge, The MIT Press.
- HAGOPIAN, Frances (2005), "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile", *Política y Gobierno*, vol. XII (1): 41-90.
- KATZ, Richard y Peter Mair (2002), "The Ascendancy of Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies", en Richard Günter, José Ramón Montero y Juan Linz (eds.), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Oxford, Oxford University Press, pp. 113-135.
- LANGSTON, Joy (2006), "The Changing Party of the Institutional Revolution", *Party Politics*, vol. 12(3): 395-413.
- LIPSET, Seymour y Martin Solari (eds.) (1967), *Elites in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.
- MAINWARING, Scott (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The case of Brazil*, Stanford, California, Stanford University Press.
- y Matthew Soberg Shugart (eds.) (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MARTÍNEZ, María del Mar (2006), "La carrera parlamentaria: ¿La calidad importa?", en Manuel Alcántara (ed.), *Políticos y política en América Latina*, Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI.
- MORGENSTERN, Scott y Luigi Manzetti (2003), "Legislative Oversight: Interest and Institutions in the United States and Argentina", en Scott Mainwaring y Guillermo O'Donnell (eds.), *Institutions, Accountability*

- ty, and Democratic Governance in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- NINO, Santiago Carlos (1997), *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa.
- PANEBIANCO, Ángelo (1993), *Modelos de partido*, México, Alianza.
- RANNEY, Austin (1981), "Candidate Selection", en David Butler, Howard Penniman y Austin Ranney (eds.), *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- RASH, Bjorn Eric (1999), "Electoral Systems, Parliamentary Committees and Party Discipline: The Norwegian Storting in a Comparative Perspective", en Shaun Bowler, David M. Farrell y Richard Katz (eds.), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, Ohio State University.
- ROSAS, Guillermo (2005), "The Ideological Organization of Latin American Legislative Parties. An Empirical Analysis of Elite Policy Preferences", *Comparative Political Studies*, vol. 8(7): 824-829.
- SAMUELS, David (2002), "Progressive Ambition, Federalism, and Pork Barrelling in Brazil", en Scott Morgenstern y Benito Nacif, *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 315-340.
- SCHLESINGER, Joseph (1966), *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, Chicago, Rand McNally.
- SCHMITTER, Philippe (2000), "Federalism and the Euro-Polity", *Journal of Democracy*, enero, vol. 11(1): 43.
- SHUGART, Matthew y John Carey (2002), *Presidents and Assemblies: Constitutional Designs and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- SIAVELIS, Peter y Steve Morgenstern (2004), "Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America. A Framework for Analysis", Working Paper for the symposium "Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America", Grayling International Conference Center, Wake Forest University, Winston-Salem, C.C., abril 3 y 4.
- STROM, Kaare (1997), "Parliamentary Committees in European Democracies", en Lawrence Longley y Attila Ágh (eds.), *The Changing Roles of*

Parliamentary Committees, Appleton, Wisconsin, Working Papers on Comparative Legislative Studies II, Research Committee of Legislative Specialist, International Political Science Association, Lawrence University, p. 52.

VAN BIEZEN, Ingrid y Petr Kopecky (2007), "The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent Seeking in Contemporary Democracies", *Party Politics*, vol. 13(2): 235-254.

VON BEYME, Klaus (1995), *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid, Alianza, pp. 110-124.

WELDON, Jeffrey (2001), "The Consequences of México's Mixed-Member Electoral System, 1988-1997", en Matthew Shugart y Martin Wattenberg (eds.), *Mixed-member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press.

Revistas

"The World in 2008", *The Economist*, marzo de 2008.

Páginas de Internet

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://biografias.bcn.cl/pgs/biografias/index.php>

Cámara de Diputados, Brasil: www.camara.gov.br/

Cámara de Diputados, Chile: www.camara.cl

Cámara de Diputados, México: www.diputados.gob.mx/; <http://silgobernacion.gob.mx>

Encuestas

<http://americo.usal.es/oir/legislatina>

www.indexmundi.com/es/chile/poblacion.html

www.latinobarometro.org

CAMBIOS EN LOS MECANISMOS DE REPRESENTACIÓN DE LOS ACTORES EMPRESARIALES EN MÉXICO. ¿MÁS DISPERSIÓN O MÁS CONCENTRACIÓN DE PODER?

Alejandra Salas-Porras*

La alternancia política y la división de poderes en México han modificado las formas y mecanismos de representación de los intereses empresariales. En este capítulo se exploran dos cambios fundamentales en la lucha por mantener o reforzar la representación empresarial en los principales espacios de poder: por un lado, una participación más intensa y abierta en las campañas electorales y, por otro, el *cabildeo parlamentario*.¹ A lo largo del sistema de partido único, los empresarios influyeron en la selección de los candidatos a través de *consultas* más o menos veladas para promover a aquellos aspirantes identificados con sus intereses particulares. El centro de su atención se dirigía casi exclusivamente a los altos puestos en el Poder Ejecutivo –en todos los niveles de la participación electoral. Sin embargo, hoy día organizan foros abiertos para escuchar las propuestas de campaña de los candidatos de los principales partidos políticos, financian sus campañas e intervienen más o menos abiertamente en la propaganda y en el debate para influir en las preferencias de los electores y, por esta vía, en la decisión de quién gobierna. Por otra parte, y dada la mayor relevancia que adquiere el Poder Legislativo, se desarrolla con gran celeridad el cabildeo parlamentario como una nueva modalidad de acción política que se propone influir en los asuntos y la agenda de los legisladores, particularmente en lo que toca a las reformas fiscal, electoral, laboral, eléctrica, de los medios, entre las que más despiertan su interés. Se multiplican, en tal virtud, los despachos especializados y los cabilderos profesionales que se ocupan de la negociación con los

*Profesora de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

¹El *cabildeo* es una actividad profesional de promoción de intereses, más o menos sistemática, para influir en las decisiones de los principales poderes (en particular, el Legislativo y el Ejecutivo).

partidos, las bancadas de los principales partidos y las comisiones más influyentes en las cámaras, así como los diputados o senadores en lo individual. De esta forma, los grandes grupos económicos, las cámaras y asociaciones empresariales recurren a estos especialistas o –cuando así lo amerita el caso– crean sus propias oficinas para mantener un contacto directo y continuo con las comisiones permanentes del Congreso de la Unión, con lo cual influyen también en el cómo se gobierna. En resumen, nos preguntamos cómo actúan hoy día los empresarios para influir en la democracia electoral y gubernamental y cuáles son las consecuencias de su acción. Esto es, por un lado, cómo influyen en la orientación de los votos para decidir quién gobierna y, por el otro, en la definición de las leyes y políticas públicas a través de las cuales se decide cómo se gobierna. A la luz de los cambios observados, se reflexiona sobre la medida en que la presencia cada vez más intensa, multifacética, organizada –y a veces inclusive, agresiva e ilegal– de los empresarios en estos dos ámbitos de la lucha política –el electoral y el parlamentario– constituye una condicionante de la vida y cultura democrática del país. En otras palabras, hasta dónde el financiamiento y el cabildeo empresarial contribuyen a dispersar el poder y hasta dónde a traslapar y concentrarlo.

Estas dos formas de acción política han sido abordadas especialmente desde el enfoque pluralista, el cual presupone que el poder tiende a dispersarse y a cambiar según el asunto y la posición social. Dahl –uno de los más destacados exponentes de este enfoque– considera que una sociedad pluralista cuenta con un número extenso de grupos y organizaciones relativamente autónomos y tiende a dispersar “[...] el poder, la influencia, la autoridad y el control fuera de cualquier centro único y hacia una variedad de individuos, grupos, asociaciones, y organizaciones”. Además, continúa, “[...] promueve actitudes y creencias favorables a las ideas democráticas”. A su juicio, una de las características de las sociedades pluralistas es

[...] una dispersión de los *recursos políticos*, tales como el dinero, el conocimiento, el estatus y el acceso a las organizaciones; de los *espacios estratégicos*, particularmente en asuntos económicos, científicos, educativos y culturales; y de las *posiciones de negociación*, tanto evidentes como latentes, en los asuntos económicos, en la ciencia, las comunicaciones, la educación [...] (Dahl, 1989: 251-252) (cursivas en el original y traducción de la autora).

Esto significa que, por un lado, se da por un hecho la dispersión del poder –al considerarse una característica privativa de las sociedades modernas– y por otro, se asume la existencia tanto de una igualdad para competir en los procesos electorales como también para influir en la orientación de las políticas públicas (Galaviz, 2006: 7) y, consecuentemente, una relativa facilidad para participar en los procesos políticos.

Pero, como argumentan proponentes del enfoque de las elites y del poder estructural (Mills, 2001 [1956]; Domhoff, 1980), tales presupuestos del enfoque pluralista tienden a desconocer las múltiples formas en que el poder económico y político se entrelazan y apoyan mutuamente en los diversos espacios de acción política. Además, tampoco toman en cuenta el poder estructural que detentan las elites económicas en la medida en que las empresas influyen decisivamente en la inversión y el empleo, así como en la recaudación fiscal y, por tanto, en el funcionamiento de la economía en su conjunto.

A esta crítica habría que agregar que el pluralismo subestima el contexto ideológico y el grado en que éste limita la acción de algunos grupos mientras promueve la de otros, y que no reconoce la autonomía relativa de las elites políticas, es decir, la capacidad de éstas para tomar decisiones sin considerar los intereses de grupos particulares (Smith, 1993: 25-27). Desde el punto de vista de este debate, surge entonces la interrogante acerca del grado en que las nuevas formas de acción política de los empresarios contrarrestan la división de poderes y llevan no a la dispersión del poder sino a la reorganización y la formación de coaliciones de intereses entre las elites políticas y económicas.

ACCIÓN EMPRESARIAL DURANTE LAS CAMPAÑAS PARA DECIDIR QUIÉN GOBIERNA

Los empresarios tratan de influir en las decisiones políticas en primer lugar a través de las campañas electorales para decidir quién gobierna y su participación en este ámbito se puede dar de tres formas: 1) a través de la competencia directa por un puesto de elección popular para influir desde la administración pública o las cámaras en la definición de políticas, el diseño y la reforma de leyes; 2) por medio del financiamiento a las

campañas, y 3) la propaganda a favor de los candidatos más afines a sus intereses y preferencias ideológicas o en contra de aquellos que consideran pueden perjudicarlos.

Como lo han evidenciado diversos autores (entre otros, Alba Vega, 2006; Ortiz, 2005; Salas-Porras, 2000), los grandes empresarios, pero sobre todo los medianos y pequeños, compiten por los puestos de elección popular en prácticamente todos los niveles y regiones del país. En algunos estados y ciudades, este no es un fenómeno nuevo, tal como ocurre en Sonora y Ciudad Juárez, Chihuahua, donde desde el periodo posrevolucionario es común encontrar a empresarios priístas en los puestos de gobernador y presidente municipal, respectivamente. En la mayor parte del país, sin embargo, la competencia de los empresarios por los puestos de elección popular se asocia a la crisis de representación y, muy en particular, al descontento que desde finales de los años setenta priva entre los empresarios porque sus intereses no son tomados en cuenta y en algunos casos son seriamente afectados (el caso de las estatizaciones o afectaciones agrarias, la inflación y devaluaciones monetarias, etcétera). En consecuencia, el Partido Acción Nacional (PAN) se fortalece y se extiende la presencia de empresarios de tamaño grande y mediano, que acceden a las gubernaturas de varios estados. Los primeros triunfos panistas ocurrieron en estados del norte y centro del país: Baja California en 1989 donde gana el empresario Ernesto Ruffo Appel; Chihuahua en 1992, con el triunfo de Francisco Barrio Terrazas; Guanajuato tanto en 1991 (Carlos Medina Plascencia) como en 1994 (Vicente Fox Quesada); Jalisco con Alberto Cárdenas en 1995 y Nuevo León en 1997 con Fernando Canales Clariond, accionista de IMSA, uno de los grupos más fuertes a nivel estatal y nacional.² Y a partir de la LVI Legislatura (1994-1997) crece también la presencia de los empresarios en las cámaras. Como puede verse en el cuadro 1, en la LVI Legislatura (1994-1997) los empresarios ocuparon más de 17 por ciento de las senadurías (132 en total) y más de 5 por ciento de las diputaciones (500). Sin embargo, dichos porcentajes bajan en las siguientes tres legislaturas (LVII, LVIII y LIX) lo que sugiere un desencanto con el activismo político, en particular con la participación electoral, o bien la búsqueda de caminos más eficaces para

²Desde entonces crece el número de estados en que gana el PAN, entre otros: Yucatán, Querétaro y Aguascalientes, aunque no en todos mantiene el control.

hacer valer sus intereses en estos espacios de acción y representación políticas, ya sea a través de los presidentes de las comisiones o bien de terceros, como por ejemplo los cabilderos.

Pero si atendemos a los presidentes de la comisiones correspondientes a cada grupo parlamentario, la presencia de empresarios sigue siendo cualitativamente muy fuerte. Como puede verse en las gráficas 1 y 2, casi 38 por ciento de los presidentes del PAN en las comisiones de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura han participado en la iniciativa privada (IP), poco más de 24 por ciento de los del PRI y 21 por ciento del PRD. Por lo que se refiere a los presidentes de comisiones de la Cámara de Senadores, tenemos que en esa misma Legislatura más del 40 por ciento han tenido alguna experiencia en la IP, casi 18 por ciento de los del PRI y sólo 7 por ciento de los del PRD. Por tanto, se puede deducir que los intereses empresariales están bien representados en las comisiones de ambas cámaras a través de los legisladores que las presiden, quie-

Cuadro 1
EMPRESARIOS EN EL CONGRESO FEDERAL*

<i>Legislatura</i>	<i>Senadores empresarios</i> Total: 132	<i>Diputados empresarios</i> Total: 500
LVI 1994-1997	PRI: 6 PAN: 16 PRD: 1 Total: 23 (17.4%)	PRI: 10 PAN: 15 PRD: 1 Total: 26 (5.2%)
LVII 1997-2000	PRI: 5 PAN: 14 PRD: 1 Total: 20 (15.5%)	PRI: 16 PAN: 11 PRD: 11 PVEM y PT: 2 Total: 40 (8%)
LVIII 2000-2003	PRI: 5 PAN: 8 PRD: 1 Total: 14 (10.6%)	PRI: 15 PAN: 7 PRD: 1 Total: 23 (4.6%)
LIX 2003-2006	PRI: 1 PAN: 4 Total: 5 (3%)	PRI: 11 PAN: 3 PRD: 2 PVEM: 1 Total: 17 (3.4%)

*Por empresarios se entiende quienes han tenido un puesto en las cámaras empresariales, son propietarios o ejecutivos de empresas.

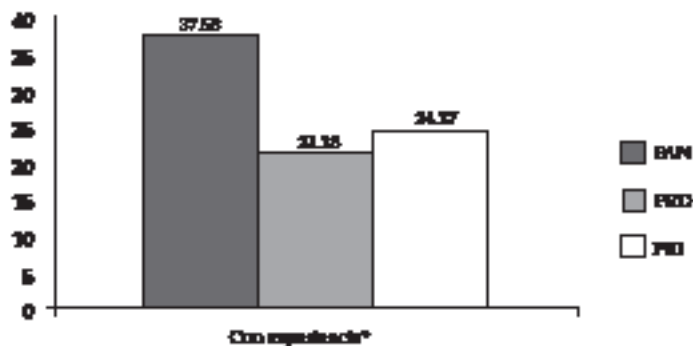
Fuente: Ortiz (2005: 338).

nes son los agentes del grupo, reconocidos por su liderazgo y, aunque no tienen facultades para actuar por sí solos, pueden actuar con amplios márgenes de maniobra. El ambiente de políticas públicas de corte neoliberal les resulta familiar (preeminencia de mercados abiertos; competitividad y mejora regulatoria, etcétera), pueden acceder a información privilegiada y filtrarla al sector empresarial, encuadrar los problemas que se debaten desde la óptica empresarial y orientar la discusión en el sentido en que el partido lo señale, todo lo cual les da un peso decisivo en la definición de la agenda parlamentaria y en el contenido y orientación de los dictámenes que se elaboran y presentan al pleno. Se agregan y traslapan estas y otras formas de influencia y poder de tal manera que, como asegura Zepeda Patterson,

el gobierno mexicano se encuentra en una situación mucho más vulnerable frente a los grandes grupos de poder económico que en tiempos de Salinas. No sólo porque los políticos dependen ahora del dinero y los medios de comunicación de estos poderosos para ganar las elecciones y gobernar, sino también porque los intereses del capital privado han instalado sus propios operadores en el sector público (son miembros de comisiones claves en el Poder Legislativo, dominan los organismos des-

Gráfica 1

PRESIDENTES DE LAS COMISIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
EN LA LX LEGISLATURA PROVENIENTES DE LA INICIATIVA PRIVADA



*Por experiencia en la iniciativa privada se entiende quienes han tenido un puesto en las cámaras empresariales, son propietarios o ejecutivos de empresas.

Fuente: Base de datos del proyecto PAPIIT IN300407, "Comisiones permanentes del Congreso de la Unión en dos gobiernos sin mayoría".

tinados a controlarlos, poseen personeros en el gabinete económico) (*El Universal*, 30 de marzo de 2008).

Un segundo camino que utilizan cada vez más frecuentemente los empresarios para influir en la decisión de quién gobierna es el financiamiento a las campañas. Alexander (1989: 10-11) argumenta que:

En las sociedades desarrolladas, muchos individuos piensan que es más fácil mostrar su apoyo por un candidato o su lealtad a un partido extendiendo un cheque que dedicar tiempo a la campaña o a otro trabajo político. Cuando las personas acaudaladas buscan traducir su poder económico en poder político, una de sus herramientas puede ser las contribuciones monetarias.

Sin embargo, ésta no es una práctica permitida en todos los países democráticos en virtud de que puede tornar muy inequitativa la lucha electoral.³ Y en aquellos países en que la práctica se permite, suele ser objeto de una regulación muy estricta porque puede incentivar el intercambio de favores y diversas formas de corrupción,⁴ además de favorecer a los candidatos de los grupos con mayor capacidad financiera.⁵

Aunque el financiamiento de las campañas por parte de los empresarios mexicanos ha crecido notablemente desde los años ochenta (Alba, 2007; Ortiz, 2005; Salas-Porras, 2000), en los últimos procesos electorales rebasa los límites permitidos y en ocasiones escapa a la supervisión y control de las autoridades. Las elecciones federales de 2006 son especialmente notorias por el monto de las donaciones. En total, los empresarios donaron aproximadamente 210 millones de pesos, de los cuales 70 por ciento (143 millones) apoyaron la campaña de Felipe Calderón, 36 millones la del PRD y sólo 7 millones la del PRI. Según la Relación Personalizada

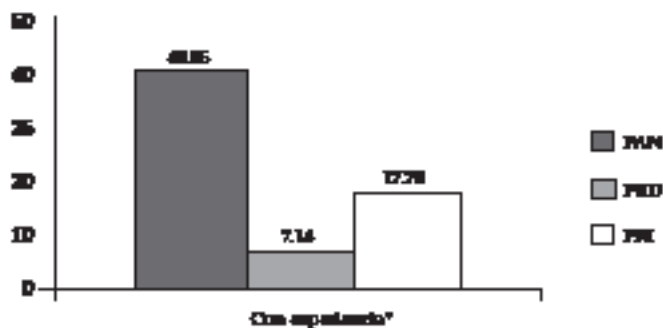
³En Alemania, por ejemplo, el Partido Verde ha impedido que el financiamiento empresarial a las campañas sea deducible de impuestos porque asegura que fortalece a los partidos que representan a los ricos (Schneider, 1989).

⁴En Brasil, según Aguiar (1994), los grandes empresarios que dependen de los contratos del gobierno suelen hacer contribuciones importantes.

⁵Por ejemplo, la Federal Electoral Campaign Act (Ley de Campaña Federal Electoral) regula las contribuciones financieras a los partidos y candidatos en Estados Unidos donde ésta ha sido una práctica común desde hace muchos años (Wolinetz, 1988: 279-284; y Prud'homme, 1993: 30-37). En Corea del Sur la ley exige que las contribuciones se canalicen a través de la Asociación de Patrocinadores o del Comité Central de Administración Federal (Woo Park, 1994: 175-176).

Gráfica 2

TRAYECTORIA DE LOS PRESIDENTES DE COMISIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES DE LA LX LEGISLATURA EN LA INICIATIVA PRIVADA



*Por experiencia en la iniciativa privada se entiende quienes han tenido un puesto en las cámaras empresariales, son propietarios o ejecutivos de empresas.

Fuente: Base de datos del proyecto PAPIIT IN300407, "Comisiones permanentes del Congreso de la Unión en dos gobiernos sin mayoría".

de Aportaciones de Militantes en Efectivo del Instituto Federal Electoral, el PAN recibió fondos sobre todo de los dueños de los más grandes consorcios mexicanos, tales como Lorenzo Servitje, presidente honorario del Grupo Bimbo y vinculado a múltiples asociaciones empresariales de filiación social cristiana (entre otras, USEM e Imosoc); María Asunción Arámbaruzabala, vicepresidenta del Grupo Modelo; Manuel Arias Arango, socio de Wal Mart y uno de los principales fundadores de la asociación filantrópica *Cemefi*, fue el más grande contribuyente a nivel individual (con 7.5 millones de pesos), aunque la familia Arámbaruzabala-Larregui aportó más de 23 millones de pesos en un solo día (el 9 de junio de 2006); mientras la familia Kuri-Kauffman (del Grupo Janel), contribuyó con 21 millones de pesos; la familia Sánchez Navarro (con intereses muy fuertes en el Grupo Modelo) con 6 millones y varios accionistas de Telmex (los hijos de Carlos Slim Helú y Jaime Chico Pardo) aportaron en conjunto dos millones. Por su parte, el candidato del FAP, Andrés Manuel López Obrador, recibió el apoyo de empresarios constructores del D.F., como Jaime Dayan, del grupo CABI; Daniel Kabbas, del Grupo Danhos; Elías Sacal Cababie, dueño de la empresa BVC; Adrián Cornú, presidente de la Inmobiliaria Emar; Alfredo y Antonio Chedraui, quienes aportaron un millón de pesos cada uno; además de la familia Romano Jafif. Entre quienes apoyaron con financiamiento a Madrazo Pintado se encuentran María Magdalena y Yamile Elena Kuri Harfush que aportaron 2 millones

cada una; José Antonio Anguiano, del Estado de México y Martín de Jesús Assad, de Tamaulipas, el primero contribuyó con un millón de pesos y el segundo 1.5 millones (*Milenio*, 11 de Marzo de 2008).

Sin embargo, los desequilibrios que el financiamiento privado puede provocar y que han sido advertidos y examinados por varios autores,⁶ son todavía más graves cuando dicho financiamiento se mezcla de diferentes maneras y con distinta intensidad con la propaganda privada, como ocurrió en México a lo largo del proceso electoral de 2006. Durante dicho proceso la acción empresarial no se limitó a financiar las campañas, sino que se involucró directamente en la propaganda, a pesar de que la ley prohíbe explícitamente la intervención directa de empresas y personas morales en el proceso electoral. Dado que las pruebas han sido objeto de escepticismo, descalificación e incredulidad por parte de los medios de comunicación y de muchos analistas, sólo se discute a continuación la significación de aquellas que han sido convalidadas por el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Según reconocen los magistrados de dicho Tribunal en el dictamen del 6 de septiembre para declarar la validez de las elecciones y del presidente electo,⁷ la participación tanto del ex presidente, Vicente Fox Quesada, como de los empresarios en las elecciones para presidente de 2006 puso en riesgo la validez del resultado. Aunque varios autores han hecho notar las numerosas inconsistencias de dicho dictamen,⁸ en este trabajo nos concentramos en las evidencias que se presentan de los actos irregulares, ilícitos e ilegales de los empresarios a lo largo del proceso electoral porque modificaron el sentido de las preferencias y con ello las condiciones mínimas de equidad que exigen las contiendas democráticas. Además, las pruebas presentadas por los propios magistrados, no obstante que a la postre son consideradas insuficientes y que se minimiza su significación e impacto en los resultados finales, muestran que los empresarios están dispuestos a violentar la legalidad –y por tanto el Estado de derecho– antes que permitir el triunfo de un candidato ajeno a sus intereses y preferencias.

⁶Véase, en particular, los casos estudiados en los textos editados por Alexander y Shiratori (1994 y 1989).

⁷Véase dictamen en la página: www.trife.gob.mx/acuerdo/dictamen.pdf

⁸Véase, en particular, el texto de Scherer Ibarra (2007), quien realiza un análisis jurídico del documento.

Entre las pruebas de la intervención empresarial ilegal reconocidas en el dictamen emanado del TEPJF y además consideradas por juristas (Scherer Ibarra, 2007: 102-122) como contrarias a la ley, encontramos las siguientes:

- Varios organismos empresariales sostuvieron una campaña pública a favor del candidato del PAN. El CCE pagó *spots*⁹ y distribuyó públicamente varias historietas, firmadas conjuntamente con la Concamin, Concanaco, Coparmex, la Asociación de Bancos y otros organismos empresariales, con mensajes políticos en los que se proyectaba una imagen muy negativa del candidato AMLO.
- Varias empresas exhibieron propaganda a favor de Felipe Calderón en *spots* que aparentaban imparcialidad (promoción del voto), programas televisivos e incluso comerciales. Televisa, por ejemplo, introdujo escenas en telenovelas y programas cómicos que claramente favorecían al candidato del PAN. Sabritas –filial de la empresa transnacional PepsiCo– produjo comerciales a favor del candidato que se identificaba con “las manos limpias”. Jumex pagó *spots* que promovían (subliminal e intencionalmente) el voto a favor del PAN.¹⁰
- Grandes consorcios –como Dulces de la Rosa, Grupo Comercial Coppel y Alsea (que agrupa a numerosas franquicias de Burger King, Starbucks y Domino’s Pizza)– difundieron entre empleados y clientes revistas, volantes, oficios y correos electrónicos por medio de los cuales se invitaba, inducía y en algunos casos coaccionaba el voto a favor del PAN.

A lo que habría que agregar la propaganda que realizaron varias asociaciones empresariales (CCE, Instituto Mexicano de la Doctrina Social Cristiana, Ármate de Valor, entre otras) porque, según el mismo TEPJF, transgredieron la normatividad electoral cuando abierta y reiteradamente atacaron, calumniaron o denigraron al candidato de la Alianza por el Bien de Todos, o bien cuando apoyaron al candidato del PAN. Según el Ipobe, el CCE gastó en publicidad cerca de 137 millones; Ármate de

⁹En el dictamen se mencionan dos *spots* pagados por el CCE que en total se exhibieron más de 250 veces en los canales de Televisa.

¹⁰Ipobe, la empresa que se responsabilizó de evaluar los gastos en publicidad de empresas, asociaciones, grupos y personas, reportó que durante el proceso de 2006 Jugomex gastó más de 13 millones de pesos y Sabritas alrededor de 17 millones (Scherer Ibarra, 2007: 120).

Valor y Vota más de 30 millones, y Víctor González Torres (el Doctor Simi) más de 100 millones (Scherer Ibarra, 2007: 120). Estas cantidades y el contenido de la publicidad exhiben la preocupación de los grupos más grandes –nacionales y extranjeros– por la posibilidad de un triunfo de la izquierda y muy en especial del candidato de la Alianza por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador. Y si bien el TEPJF acepta que las personas morales no están legalmente autorizadas para intervenir en los procesos, de un lado minimiza el impacto de estas acciones en los resultados finales del proceso electoral, y del otro no procede legalmente por la infracción a la ley. A casi dos años de las campañas, el IFE ratificó en un dictamen que tanto el CCE y Televisa como el ex presidente Vicente Fox violaron la ley aunque las consecuencias son nulas porque de acuerdo con el marco legal que regía en el proceso electoral de 2006, no procedían sanciones a particulares. Pero, más allá del impacto de toda esta propaganda empresarial en los resultados electorales, los dictámenes del TEPJF y el IFE, al no sancionar este activismo, endosan en los hechos la impunidad e incentivan las desviaciones de una conducta democrática.

En suma, el activismo empresarial dejó un grave precedente, pues reveló una disposición de grupo, liderada por los más fuertes consorcios y grupos empresariales, que menospreció las reglas del juego democrático, usó ilegalmente cuantiosos recursos y manipuló los medios de comunicación, contaminó el proceso electoral con una campaña de miedo y polarizó al país en dos campos irreconciliables. Los empresarios mexicanos revelaron en las elecciones federales de 2006 una limitada disposición a la democracia y probaron la más escasa acción de las instituciones democráticas.

ACCIÓN DE CABILDEO DE LOS EMPRESARIOS PARA DECIDIR CÓMO SE GOBIERNA

Entre los periodos electorales los empresarios influyen en las decisiones de los legisladores y los funcionarios públicos a través de diferentes modalidades de cabildeo para decidir con base en qué criterios y en qué leyes se toman las decisiones.

El cabildeo incluye un conjunto de actividades legítimas tales como la promoción de propuestas de política pública, la asesoría e información sistematizada con el fin de defender los intereses de empresas, grupos o personas en las discusiones de la agenda legislativa nacional. Sin embargo, el cabildeo puede también considerar presiones (la amenaza de desinvertir), intercambio de favores y corrupción. La frontera entre el ámbito legal e ilegal del cabildeo se borra en las múltiples formas del contacto personal entre los cabilderos y los legisladores o funcionarios públicos, cuando éstos se prestan a incorporar los intereses particulares de empresas, grupos o personas y reciben algo a cambio. En algunos países como Estados Unidos, el cabildeo es una expresión legítima del juego democrático, por lo que todos los grupos de interés deben invertir grandes recursos para influenciar o contrarrestar la influencia de otros intereses a través del cabildeo profesional. Los límites legales del cabildeo están bien definidos en ese país y los actos ilegales (venta de información privilegiada, compra-venta de favores, etcétera) son severamente penalizados (aunque desde luego también se cometen abusos). El cabildeo se considera, junto con otros mecanismos de representación funcional y corporativa, como una forma de democracia semi-directa que puede contribuir a formar consensos (Galaviz, 2006).

Este mecanismo de representación adquiere creciente importancia en México en la medida en que el presidencialismo ha cedido espacios al Poder Legislativo y desde 1997 no existe, además, una mayoría en el Congreso.¹¹ En efecto, se ha vuelto necesario construir consensos para aprobar reformas legislativas y diseñar políticas públicas. En estas circunstancias ha aumentado el poder del voto de los legisladores y la significación de influir en las discusiones y decisiones que éstos toman en las comisiones y en las plenarias. Por otra parte, el peso del calendario electoral en la dinámica del Congreso torna más difícil y compleja la construcción de consensos, especialmente cuando se considera la variedad de visiones políticas e ideológicas de sus miembros.

Otro hecho que explica la relevancia creciente del cabildeo en México es la complejidad de las reformas, las leyes y reglamentos que se proponen en las diferentes esferas de política económica, social, de segu-

¹¹En una primera fase el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados (en 1997), y desde 2000 ningún partido tiene mayoría (Lerdo de Tejada y Godina Herrera, 2004).

ridad y pública en general, no sólo por las dificultades técnicas que entraña su aplicación sino por la oposición diferenciada que suscitan. Tal complejidad requiere revisar la experiencia acumulada en el país, los intereses que pueden ser afectados (ganadores y perdedores potenciales), así como los resultados de los caminos seguidos por otros países y las estrategias por seguir para lograr los acuerdos necesarios por medio de negociaciones, concesiones e intercambios transparentes. Todas estas exigencias contrastan con una infraestructura legislativa muy pobre en materia de información, investigación y asesoría especializada, así como con una escasa experiencia legislativa de la mayoría de los representantes populares. La débil vida institucional de los partidos políticos y la inexistencia de la reelección inmediata de diputados y senadores dificultan la profesionalización de los legisladores.

Para lograr consensos en torno a temas fundamentales de la agenda legislativa se requiere una amplia labor informativa sobre la necesidad y la conveniencia de los cambios; más aún, hay que saber convencer y tender puentes entre los grandes intereses involucrados. Por ello proliferan los despachos –nacionales y extranjeros– que ofrecen los servicios de cabildeo para influir en los debates que se dan en las plenarias y en las comisiones de las dos Cámaras (Galaviz, 2006; Alba, 2006). Algunos despachos son formados por ex funcionarios públicos o ex legisladores –especialmente del PRI y el PAN– que tienen un conocimiento especializado, así como la red de contactos y de confianza que facilitan el acercamiento con los diputados y senadores;¹² otros despachos son creados por ex funcionarios de los organismos empresariales, aunque también es común que participen figuras representativas de ámbitos públicos y privados. Luis de la Calle, por ejemplo, quien jugó un destacado papel en las negociaciones de varios acuerdos de libre comercio como subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía y dirigió las oficinas del Departamento de Comercio en la embajada de México en Washington durante el periodo de Carlos Salinas

¹²Según Julio E. Portales, presidente de la Asociación Nacional de Profesionales de Cabildeo, A.C. (Procab), con la desaparición de las Oficinas de Enlace Legislativo del gobierno federal a raíz del decreto de enero de 2002, pierden el empleo funcionarios públicos, muchos de los cuales fundan sus propias empresas de cabildeo. De esta manera tenemos que Javier Medina, quien fue coordinador general de Enlace de la antigua Secofi (hoy Economía) con el Congreso, es uno de los fundadores de esta asociación de cabildeo (*El Universal*, 23 de febrero de 2004).

de Gortari, se asoció a Public Strategies de México, el cual tiene 11 oficinas en Estados Unidos y una en Londres, y además fundó el despacho De la Calle, Madrazo, Mancera y Asociados.

Miembros de las elites políticas que han sido en mayor o menor medida desplazados del aparato estatal, como los Almazán, Lerdo de Tejada, Farías, Phillips Olmedo, entre otros, también aprovechan el conocimiento, los contactos y la sensibilidad política que les da el haber formado parte de la clase política, para ofrecer servicios de cabildeo (*El Universal*, 23 de febrero de 2004, y www.thefreelibrary.com).

Otros despachos son servicios de consultoría que incorporan el cabildeo a sus actividades tradicionales; y varios más se abren camino desde cero en esta actividad. Entre los primeros encontramos agencias de relaciones públicas como Burston Marstellers, Zimat y Lilly, los cuales crean direcciones de relaciones gubernamentales, así como algunos despachos independientes, entre los que se encuentra el de Óscar Fitch (Fitch y Asociados), cuyos directivos tienen una carrera más vinculada al sector privado.

El cabildeo ha adquirido una importancia tal que, como lo documenta Alba Vega (2007: 144), se han formado con celeridad redes que concentran gran capital social y sobre todo político pues comparten todo tipo de información, contactos, experiencias y preocupaciones. Una de las redes que se ha expandido rápidamente es la que se agrupa en torno a la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (Procab), la cual afilia a no menos de 22 despachos, entre los que sobresalen: Structura, Estrategia Total, Cabildeo y Comunicación, LTG Lobbying, Grupo de Estrategia Política, Fitch y Asociados, Price Waterhouse Coopers, Kaso y Asociados, y Edelman México, como puede verse en el cuadro 2 (que por supuesto no pretende agotar el universo de los cabilderos). Además, se da una especialización de los despachos, según el asunto sobre el que se quiere influir.

Entre los más importantes despachos de cabildeo encontramos al Grupo Estrategia Política (GEP), pues se trata de una firma con socios que tienen un perfil muy diversificado, lo cual le permite una rápida comunicación con diversas comisiones y fracciones de las cámaras. Entre sus socios más importantes se encuentran José Carral Escalante, quien ha tenido lazos importantes con el medio financiero (actualmente es miembro del

Cuadro 2
DESPACHOS DE CABILDEO EN MÉXICO

<i>Despachos</i>	<i>Socios</i>	<i>Trayectoria</i>	<i>Fundación</i>
Grupo de Estrategia Política (GEP)	J. Carral Escalante E. Rubio del Cueto G. Almaraz Jorge Montaña	Medio financiero Concamín, CNIC y CCM-EU Ex funcionario y ex legislador	1996
Structura-GAE	J. Reyes Heroles*	Srio. de Energía, embajador en EUA y director de Pemex	1997
Asesoría y análisis	Jorge Espinoza Jorge Montaña	Embajador en EUA y en la ONU	1997
De la Calle, Madrazo, Mancera y Asociados	Luis de la Calle Javier Mancera Julio Madrazo	Negociaciones comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía Ministro de Comercio y NAFTA en la embajada de México en EUA Asesor de Zedillo y la OEA Miembro del Task Force del NAFTA +	2002
Cabildeo y Comunicación	Ma. Emilia Farías	Elite política	1997
Grupo Salinas (Oficina de vinculación)	J. Medina Medina Jorge Mendoza	Senador del PRI por el estado de Nuevo León	1996
PSG Global México Estratégica Consultores	A Phillips-Olmedo	Embajador en Canadá y Japón	n.d.
Estrategia Total	F Lerdo de Tejada P. Bauerle A. Rodríguez Lic. Sabino Vastida	Funcionario público Catedrático Coordinador de Educación Media y Superior Analista político y funcionario público	2001
LTG Lobbying	S. Lerdo de Tejada L. Antonio Godina	Funcionario público federal, ex congresista federal Funcionario público federal y estatal, ex congresista federal	2001
Fitch y Asociados	Óscar Fitch Gómez Gerardo Barrios Espinoza Jaime Ramos López	Presidente de la Concamin Ex funcionario de la Concamin Ex funcionario del gobierno federal	2001

Cuadro 2 (Continuación)

<i>Despachos</i>	<i>Socios</i>	<i>Trayectoria</i>	<i>Fundación</i>
Price Waterhouse Coopers	Lic. César Lora Moretto Lic. Daniel Moncada Lic. Sergio Fischer Ing. Boris Mercado	Auditor financiero Administrador de empresas Contador público Presidente de la Asociación de Lucha Amateur	1998
Edelman México	Tim Scerba Zerene Kahan Gonzalo Olivares	Director Regional Latinoamérica, CEO México Directora Senior de Consumo y Directora Regional de Salud Director de Asuntos Públicos y Gubernamentales	1994

* Presidente de Structura-GAE de 2001 a 2006; n. d. (no hay datos).

Para la elaboración de este cuadro, agradecemos el apoyo de Juliana Delgado Torres, quien es becaria del PAPIIT-IN303806-3 "Hacia un nuevo paradigma para el desarrollo".

Fuente: Páginas de los despachos e investigación directa.

Consejo de Administración de HSBC y fue miembro del Consejo de Administración del Bank of Tokio); Ernesto Rubio del Cueto –quien fue presidente de la Concamin, de la Cámara Nacional de la Industria del Cemento y de la Cámara de Comercio México-Estados Unidos; Gustavo Almaraz Montaña, que actualmente es vicepresidente jurídico de la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin), y fue senador de la República en la LIV Legislatura, secretario de Educación de Baja California, entre otros puestos públicos; Marco Antonio Michel Díaz, quien fue diputado federal en la LVI Legislatura y diputado local a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en la II Legislatura, Enlace Legislativo del Instituto Mexicano del Seguro Social, coordinador de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, coordinador general de ecología en el Departamento del Distrito Federal, delegado político en Iztapalapa (DDF), subsecretario de Vivienda en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Entre los asociados de GEP encontramos a: María Teresa Gómez Mont quien fue senadora suplente en la LVII Legislatura y diputada en la LVI y LVIII Legislaturas, investigadora del Archivo Manuel Gómez Morin y autora del libro *Manuel Gómez Morin, la lucha por la libertad de cátedra*, editado por la Coordinación de Humanidades de la UNAM y el

PAN y *Manuel Gómez Morín 1915-1939*, editado por el Fondo de Cultura Económica.

El perfil tan diversificado en las trayectorias y filiaciones políticas e ideológicas de los socios y colaboradores de GEP explica por qué tiene entre sus principales clientes a organizaciones de la talla de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS), la Asociación Nacional de la Industria del Café (Anacafé), la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA), la Asociación de Sociedades Emisoras de Vales (Aseval), la Cámara Nacional de la Industria de Conservas Alimenticias (Canaica), la Comisión de la Industria de Vinos y Licores (CIVYL), el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME), el Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo (ConMéxico), la Organización Nacional de Expendedores de Petróleo (Onexpo), la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofeco) y la Asociación Mexicana de Pilas (Amexpilas).

Pero entre los clientes que GEP tiene en la actualidad también figuran grandes consorcios de participación nacional y extranjera, tales como: el grupo de franquicias ALSEA (que maneja múltiples franquicias de Domino's Pizza, Starbucks Coffee, Burger King, Popeyes Chicken & Seafood y Chili's Grill & Bar), Procter & Gamble México, Danone-Bonafont, Grupo PepsiCo (Sabritas, Gamesa, Quaker, Gatorade), AFORE Profuturo GNP y otras muchas.

Además, en el pasado este despacho de cabildeo ha representado a organizaciones de muy diferente tipo, aunque todas de gran tamaño, entre las que vemos a la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), la Asociación Mexicana de Administradores y Promotores de Sistemas de Autofinanciamiento (AMAPSA), la Asociación Mexicana de Fondos para el Retiro (Amafore), la Asociación Nacional de Distribuidores de Medicinas (Anadim), la Asociación Nacional de Tiendas Departamentales y de Autoservicio (ANTAD), la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica (Canifarma), la Cámara Nacional de la Industria Tequilera, la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (Canadevi), el Consejo Nacional Empresarial Turístico (CNET), Entidad Mexicana de Acreditación (EMA), Motion Pictures Association (MPA).

Entre las empresas que GEP ha representado encontramos firmas nacionales y extranjeras que ocupan posiciones sobresalientes en diversos

sectores de la economía, destacando: Unifrut, Transportación Marítima Mexicana (TMM), AFORE Bancomer, Almidones Mexicanos, Industrializadora Mexicana (IMSA), Aranal Comercial, Arancia Corn Products, Consorcio ARA, Energizer, Casa Saba, Panasonic, Sanyo, Kraft, Mayan Resort, Xcaret y Genworth Financial México.¹³

Structura-GAE es otro grupo cabildero que también ha expandido y diversificado enorme y rápidamente su actividad de cabildeo. Este grupo, en el que, como puede verse en el cuadro 2 anterior, participan Jesús Reyes Heróles y Jorge Espinoza, se especializa en el diseño de políticas públicas, el manejo y solución de asuntos legales y políticos, el diseño de instrumentos jurídicos, administrativos y corporativos, la asesoría especializada en el funcionamiento de la organización gubernamental, el proceso legislativo y diversas instancias cruciales para la toma de decisiones, la gestión y el cabildeo de proyectos legislativos, la definición y aplicación de estrategias y cabildeo para empresas nacionales que realizan proyectos en el extranjero y el apoyo técnico y jurídico para la defensa de los intereses en litigios, arbitrajes y otros medios de solución de controversias. Entre los clientes más recientes del grupo tenemos a oficinas del gobierno, asociaciones civiles y empresas nacionales y extranjeras, como: Agrobio, la Asociación Mexicana de Directivos de la Investigación Aplicada y Desarrollo Tecnológico (ADIAT), Asociación Mexicana de Semilleros (AMSAC), Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD), Bayer-Schering Pharma, Coeur D'Alene Mines Corporation, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), Chrysler, el Foro Consultivo Científico y Tecnológico, el Grupo Farmacéutico Mexicano-Americano, el Instituto Nacional de Psiquiatría y Wyeth. Entre las áreas de especialización de este grupo, encontramos la salud, industria agropecuaria, medio-ambiente y biotecnología, innovación científica y tecnológica, energía, cultura y educación. Este grupo considera entre sus principales logros los siguientes: 1) el desarrollo de una propuesta a petición de una agencia gubernamental para regular los alimentos con estándares internacionales, proyecto que se tradujo en una agencia pública especializada en sanidad, inocuidad y calidad agroalimentaria; 2) diseño de control sanitario de farmacéuticos, alimentos, cosméticos, fertilizantes y otros productos, lo que derivó en una agencia

¹³Para mayor información de este despacho, véase su página web: <http://www.gep.com.mx>

para prevenir riesgos sanitarios; 3) propuesta para fomentar la innovación científica y tecnológica por medio de una estrategia de cooperación entre instituciones académicas, científicas, tecnológicas y empresariales que incluyó la reestructuración de los principales centros de investigación del país; 4) varias propuestas en materia de propiedad intelectual y protección de patentes; 5) el diseño del marco jurídico para los organismos genéticamente modificados; 6) la propuesta del marco regulatorio para el desarrollo de la medicina genómica; 7) la elaboración de proyectos para fomentar la cooperación académica internacional, y 8) la propuesta de una agenda para avanzar en la explotación de fuentes de energía alternativas.¹⁴

A la celeridad con que crecen los despachos de cabildeo,¹⁵ habría que agregar que esta actividad también se realiza directamente desde las organizaciones empresariales, de las cuales las más importantes mantienen un contacto cada vez más estrecho y continuo con las dos cámaras. Como argumenta Carlos Alba Vega, prácticamente todas las asociaciones empresariales dan a éstas un seguimiento continuo y mantienen una vinculación profesional y cotidiana con las actividades del Congreso, de forma tal que

[...] los responsables de la vinculación tienen como función principal movilizar recursos humanos y económicos de sus agremiados a favor de las negociaciones ante el Congreso; concurren sistemáticamente a él y buscan a diputados y senadores, a quienes acercan a los empresarios a través de contactos personalizados o de reuniones mensuales y en algunos casos (Canacintra) hasta semanales[...] (Alba Vega, 2006: 141).

La organización cúpula de los empresarios –el Consejo Coordinador Empresarial– despliega una actividad de cabildeo muy intensa con las oficinas del gobierno, las Cámaras, así como las diversas comisiones con el fin de influir en las propuestas, los debates y los dictámenes. De especial interés para el Consejo son las reformas estructurales –particularmente la laboral, fiscal y energética– para las cuales han elaborado exten-

¹⁴Véase la página del grupo: http://www.structura.com.mx/v2/paginas/index_gae.php

¹⁵Aunque es preciso hacer notar la enorme distancia cuantitativa y cualitativa respecto a Estados Unidos, donde existen más de 60 mil cabilderos tan sólo en Washington y cerca de 44 mil en las otras entidades del país, además de que la actividad está regulada por una legislación (Grayson, 2004).

sos documentos en los cuales se argumenta la dirección que deben tomar dichas reformas para alentar la economía e incentivar la inversión, nacional y extranjera. Abundan las declaraciones de los más altos directivos de dicho organismo que dan cuenta de este interés. Héctor Rangel Domene, ex presidente del Consejo Coordinador Empresarial, por ejemplo, censura los desacuerdos en el Congreso y considera lamentable que la falta de acuerdos en la Cámara de Diputados impida la aprobación de las reformas estructurales (*Reforma*, 29 de abril de 2004). En 2007 la reforma electoral suscita gran oposición por parte del Consejo, por lo que el nuevo presidente, Armando Paredes Arroyo, envía una comunicación a los Congresos estatales (el 17 de septiembre de ese año), para que “antes de aprobar la reforma electoral, se lleve a cabo un proceso de reflexión y análisis”, debido a que se considera que los cambios “pudieran violentar tanto las libertades individuales como el equilibrio entre los poderes de la Unión”. La carta es firmada por casi todos los presidentes de las organizaciones afiliadas al CCE, como las confederaciones de Cámaras Industriales, de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo, la Confederación Patronal Mexicana, la Cámara Nacional de la Industria y la Transformación, el Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, las asociaciones de Tiendas de Autoservicio, de Intermediarios Bursátiles, de Instituciones de Seguros, de Bancos de México, y el Consejo Nacional Agropecuario (*La Jornada*, 22 de septiembre de 2007).

Cuando se revisaron en 2007 las reformas a la ley de ingresos, el CCE propuso reducir la tasa de la nueva Contribución Empresarial a Tasa Única (CETU) desde 16 por ciento originalmente propuesto, a 12 por ciento, permitir la deducibilidad de los salarios, los impuestos locales y las contribuciones sociales como la del IMSS, Infonavit y Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). “Si la tasa del CETU fuera muy elevada, que nos llevara a tasas equivalentes o mayores a las que actualmente pagamos las empresas que están cumpliendo, obviamente va a haber un efecto en el producto final”, dijo Armando Paredes (CNN-Expansión.com, 17 de julio de 2007).¹⁶ Con motivo de las discusiones sobre la reforma energética, el presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), Armando Paredes Arroyo, se queja de que ni el Ejecutivo ni los legisladores panistas los

¹⁶Véase: www.cnnexpansion.com/economia/2007/7/17/empresarios-piden-reducir-cetu-a-12/view

hayan consultado ni hayan tomado en cuenta sus propuestas y exige hacer a un lado los temas políticos y la campaña del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en contra de la privatización de Pemex que, a su juicio, han enturbiado el ambiente para que salga una verdadera reforma. Por ello considera que

el proyecto de reforma energética, lo más probable [es] que venga muy *Light* [...] por el hecho de que sigue habiendo mucha mitología alrededor de la cuestión energética en el país y México es el único país en el mundo, ya ni Cuba ni Corea del Norte, ni Rusia se oponen a que haya asociaciones y que éstas aporten riesgo, tecnología y dinero (*El Economista*, 28 de marzo de 2008).

Los senadores constatan que el cabildeo se da también en las comisiones del Legislativo. Según Ramón Muñoz Gutiérrez, senador panista y ex ejecutivo de Bimbo, el comité de competitividad del Senado realiza encuentros mensuales con las cúpulas empresariales. “Los grandes empresarios como los del CMHN, no asisten a estos encuentros, pero sí nos reunimos con ellos en desayunos privados donde nos plantean sus inquietudes.” Y agrega: “Hay legisladores que se dejan impactar por los empresarios poderosos y les dan una atención especial, pero tenemos otros que le damos más importancia a sus propuestas...” En este mismo sentido, el senador del PRI Eloy Cantú Segovia, presidente de la Comisión de Comercio y Fomento Industrial, señala: “Es una nueva era [en que] los empresarios han recuperado la confianza en el Ejecutivo y el Legislativo por las reformas aprobadas; ambos poderes han mostrado capacidad y voluntad política para llegar a acuerdos” (*Expansión*, 28 de abril-11 de mayo de 2008, p. 150).

Por su parte, la Cámara Americana de Comercio creó en 2003 un Grupo de Relaciones Públicas con el fin de desarrollar un cabildeo de mayor proyección en México, interactuar regularmente con quienes toman las decisiones en la rama ejecutiva y legislativa y transmitir los asuntos de mayor trascendencia a sus miembros y a las autoridades en el Congreso de Estados Unidos. De manera abierta, este grupo discute problemas de interés para sus afiliados con los legisladores y los funcionarios públicos, además de difundir las acciones y posiciones de la CAMCO a través de los medios de comunicación para que su influencia alcance

una audiencia mucho más amplia. Además, este grupo ha influido para cambiar los artículos de la Ley de Propiedad Industrial que regulan las franquicias, por medio de propuestas que hizo el PAN (*Business Mexico*, 10. de octubre de 2005). Durante la administración de Fox ésta y otras iniciativas surgen del medio empresarial.

Varias empresas realizan el cabildeo a título individual, especialmente cuando se discute alguna iniciativa que puede afectar sus intereses, como ha sido el caso de las tabacaleras, de las empresas de telecomunicaciones y los medios de comunicación, siendo especialmente relevante la actividad que desplegaron las tabacaleras con motivo de la discusión de la iniciativa para elevar los impuestos al consumo de tabaco; Telmex, TV Azteca y Televisa cuando se discutió la Ley de los Medios de Comunicación. Incluso se ha rumorado que esta Ley –así llamada Ley Televisa– fue redactada en las oficinas de uno de los funcionarios de este grupo.¹⁷ Otro caso que se considera un éxito del cabildeo de Telmex es el freno a la introducción de un impuesto telefónico.

Pero al mismo tiempo que la acción parlamentaria se convierte en objeto de creciente atención por parte de los intereses más importantes del país –especialmente los empresariales–, también es objeto de críticas, ataques y descalificaciones de diferente magnitud por lo que se percibe como la incapacidad para construir consensos. No es gratuito el número de *spots* en los medios de comunicación provenientes de ambas cámaras para convencer a la población de la capacidad de senadores y diputados para lograr acuerdos y hacer avanzar la agenda; ni tampoco sorprenden los esfuerzos que realizan las asociaciones empresariales para modelar el comportamiento y las preferencias de los legisladores por medio de premios a su desempeño, por ejemplo, las distinciones que la Coparmex otorga a los legisladores desde 2004, particularmente el Premio Águila Canacintra al Mérito Legislativo (Alba Vega, 2007: 141).

Sin embargo, la actividad de cabildeo entraña riesgos y excesos que han sido ampliamente reconocidos por parte de los miembros de la comunidad, tales como la compra más o menos velada de votos y el uso de información privilegiada por parte tanto de ex funcionarios públicos como de los mismos ex legisladores, muchos de los cuales –como se ha

¹⁷Esta ley, que fue aprobada en 2006, tiene que ser enmendada porque la Corte declaró que varios de los artículos eran en efecto inconstitucionales, tal como lo demandó un grupo de senadores.

visto— han creado sus propios despachos. En lo que se refiere a la compra de votos, en dos ocasiones se han presentado denuncias de compra de votos: cuando se discutió la ley para aumentar los impuestos al consumo de tabaco y en las discusiones de la llamada Ley Televisa a finales de 2006. En diciembre de 2005, por ejemplo, el diputado Miguel Ángel Toscano denunció que las empresas tabacaleras hicieron regalos a los 500 diputados para que no se aprobara un aumento en el impuesto al cigarro.

La Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (Procab) ha expresado su preocupación porque la rapidez con que se ha expandido esta actividad aumenta el riesgo de corrupción. Por ello, ha propuesto un código de ética para autorregular la actividad de sus socios, evitar conflictos de interés y otro tipo de abusos por parte de ex funcionarios y ex legisladores, así como de las empresas que pueden sobornar a los legisladores. Pero además, Procab argumenta que es necesaria una legislación para normar la actividad, que considere la elaboración de un registro de las firmas e individuos que se dedican al cabildeo; la prohibición en el uso de recursos públicos entre las ramas del gobierno para influir en las decisiones y el diseño de políticas públicas; y el control en el uso de obsequios o dinero a los legisladores y funcionarios públicos. Julio Portales, ex presidente de Procab, asegura que para que se aprovechen las ventajas del cabildeo, especialmente la de brindar información y estudios pertinentes y relevantes a los legisladores, es necesario también prevenir que las firmas obtengan los votos “llevando a los legisladores a playas lujosas”, lo que dañaría la reputación de los cabilderos profesionales (Grayson, 2004). En el año 2006, Gustavo Almaraz, presidente de Procab, se reunió con el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Jorge Zermeno Infante, para solicitarle la creación de un registro de cabilderos que sea publicado en la página oficial del Congreso con el fin de transparentar la relación con los legisladores, así como la elaboración de una reforma de ley que regule la relación entre los profesionales del cabildeo y los diputados federales.¹⁸

Como lo documentan Claudia Gamboa Montejano y Sandra Valdés Robledo (2006), un número considerable de países desarrollados y en

¹⁸Véase el boletín núm. 0074 de la Cámara de Diputados en la página: http://desarrollo.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2006_2006/009_septiembre/27_27/0074_profesionales_del_cabildeo_se_reunen_con_el_presidente_de_la_mesa_directiva_jorge_zermeno_infante

vías de desarrollo cuentan ya con una regulación del cabildeo, que se propone hacer la actividad transparente y accesible a todos los grupos sociales con objeto de evitar los abusos derivados de las ventajas que significa la información y conocimiento de que disponen los antiguos funcionarios y legisladores, evitar la compra de votos y otras formas de corrupción en la lucha parlamentaria, que favorecen a intereses particulares y, al mismo tiempo, enriquecer el debate y elevar la formación de los legisladores y del público en general a través de la información y los análisis aportados por los cabilderos.¹⁹ De esta forma, tenemos que la legislación de Quebec limita y prohíbe el cabildeo a ex funcionarios públicos; regula y prevé ventajas indebidas –hechos o actos que se deriven del cabildeo cuando se aprovecha del cargo para obtener beneficios personales– que pueden presentarse entre los cabilderos. En el caso de Argentina se delimitan las principales incompatibilidades de la actividad y en el de Chile se definen las actividades que no pueden ser objeto de cabildeo. Por lo que se refiere a los derechos, las obligaciones y prohibiciones a los cabilderos encontramos que en Canadá se exige el registro de los asuntos y cuestiones en los que tienen injerencia, así como las actividades que son permitidas y que deben ser registradas; en Quebec se prohíben determinados actos dentro de la actividad del cabildeo, como realizarlo antes de un año de haberse retirado como funcionario público; en Argentina se prohíbe ofrecer obsequios tanto a funcionarios como a los cónyuges o parientes cercanos, así como hacer gestión a favor de personas con intereses contrarios; en Chile se prohíbe a los cabilderos hacer contribuciones a los partidos o a las campañas políticas y en Colombia se precisan las limitaciones para hacer cabildeo, que sólo se puede hacer después de tres años de haber dejado el servicio público y con recursos legítimos y legales. En relación con la información que se debe brindar por parte de los cabilderos, en Estados Unidos, Argentina y Perú se exige un reporte semestral y en Canadá y Quebec un reporte anual. Por lo que toca a las normas de conducta, el Parlamento Europeo requiere declarar el interés o intereses que representan, abstenerse de obtener infor-

¹⁹Como se pudo ver en la reciente renuncia de Thomas Loeffler como responsable de obtener fondos para la campaña de McCain a la presidencia, debido a que tiene intereses en una compañía de cabildeo y por tanto se pueden generar compromisos políticos con la firma (Kirchgaessner, 2008). Este caso evidencia, además, que el financiamiento a las campañas y el cabildeo forman redes entrecruzadas.

mación deshonestamente, o difundir con fines lucrativos documentos del parlamento. En Estados Unidos ningún funcionario de los poderes de la Unión puede recibir obsequios de valor, aunque se mencionan las circunstancias y los montos en que los miembros de las Cámaras sí lo pueden hacer además de la honestidad e integridad requerida en sus gestiones; en Colombia ningún funcionario público puede realizar prácticas de cabildeo. Algunos países (Estados Unidos, Perú, Canadá, Quebec, Argentina, Chile y Colombia) contienen en la ley –o en las iniciativas en proceso de discusión– sanciones o medidas disciplinarias.

En México cada vez se reconoce más la utilidad del cabildeo, pero también la necesidad y conveniencia de regularlo. Como se puede ver en el documento que presentan Jorge González Chávez y Mayeli Miranda Aldama (2005), se han elaborado en total nueve iniciativas para normar esta actividad, seis en la Cámara de Diputados y tres en la de Senadores. En el caso de las primeras, cuatro proponen la creación de una ley sobre el cabildeo y dos, adiciones al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que se refiere a las tres iniciativas presentadas en el Senado, una propone la elaboración de una Ley (iniciativa que fue considerada como no procedente por la Comisión Dictaminadora) y las otras dos proponen adicionar un Título Sexto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Hasta la fecha, sin embargo, éstas no han prosperado. Ni siquiera se han discutido amplia y formalmente, lo que deja la actividad sujeta a una gran discrecionalidad y a múltiples abusos.

CONCLUSIONES

La alternancia política, la división de poderes en México y la crisis de las instituciones de representación tradicional –particularmente de las formas de representación corporatista– han llevado a los grupos de interés a buscar nuevas formas de expresión, organización, participación, comunicación y representación políticas. Se articulan, en tal virtud, grupos que operan en varios ámbitos como grupos de presión que no se mueven al margen de los canales institucionales sino que los complementan

(Galaviz, 2007: 27) al adoptar nuevas formas de lucha política, como la presión a los partidos para influir, por medio del financiamiento, la propaganda directa, el cabildeo y otros mecanismos, en la selección de los candidatos, en la ingeniería de las reformas y la definición de las políticas públicas. Y si bien se reconoce que éstas pueden tener potencial democratizador porque dan voz a organizaciones muy diversas y a múltiples grupos representativos de la sociedad, habría que tomar en cuenta dos problemas que pueden traducirse en sesgos y distorsiones que lejos de contribuir a nivelar el terreno de la lucha política, lo vuelven más desigual y accidentado: por un lado, el uso de información privilegiada por parte de ex funcionarios y ex legisladores que realizan actividades de cabildeo implica, como lo advierten las legislaciones de otros países, conflicto de intereses y el riesgo de extender prácticas de corrupción (como ha ocurrido en algunos casos prominentes que involucran a altos funcionarios mexicanos, al menos un ex presidente y varios ex secretarios, particularmente del área económico-financiera). La ausencia de un marco regulador puede agravar prácticas rentistas y depredadoras que ven en el Estado no un instrumento de desarrollo sino un botín al que ahora se puede llegar por otro camino; por otro lado, el poder estructural que da a ciertos grupos su capacidad para generar inversiones, empleos y divisas puede inclinar a su favor las decisiones dentro de las cámaras y en todo el aparato del Estado. Pero además, la capacidad financiera para con las campañas y para contratar cabilderos profesionales agregan poder y pueden convertirse en “intercambios de favores y compra de votos” para decidir quién y cómo gobierna, orientar el diseño de políticas y la negociación de reformas en un sentido que favorezca a los grupos más poderosos.

El cabildeo, la propaganda y el financiamiento a las campañas representan en este contexto recursos políticos que se suman al vasto arsenal de que ya disponían los grandes empresarios para influir en las decisiones fundamentales del Estado, y vuelven la lucha electoral y parlamentaria más desigual y desequilibrada, entre otras razones, porque generan tensiones adicionales sobre las instituciones democráticas en la medida en que vuelven más difícil la obligación de los representantes populares de rendir cuentas y atender las prioridades de su electorado, no de quienes compran los mejores servicios de cabildeo. La industria del cabildeo

responde a y facilita las coaliciones de intereses particulares, por lo que atenta contra el equilibrio que establece el voto igual de todos los mexicanos y la posibilidad de que por este medio el libre sufragio y la preeminencia del interés general a través del voto mayoritario –que carece de cabilderos– decida quién debe gobernar y con qué modelo de país. Aunque en teoría todos los sectores sociales pueden cabildar y promover sus intereses ante diputados y senadores, esta peculiar práctica de la democracia americana multiplica las deformaciones de la democracia mexicana y ahonda, en particular, el acceso privilegiado de las elites al ejercicio anónimo del poder. Las organizaciones sociales y grupos mayoritarios, en cambio, se ven en desventaja para hacer avanzar sus demandas en la agenda legislativa, frente al poder de cabildeo de las elites económicas que siempre tienen gran influencia en los principales órganos del Estado, no sólo del Poder Legislativo.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR, Roberto (1994), "The cost of election campaign in Brazil", en Alexander Herbert y Rey Shiratori (eds.), *Comparative Political Finance Among Democracies*, Oxford, Westview Press.
- ALBA VEGA, Carlos (2006), "Los empresarios y la democracia en México", *Foro Internacional*, 183, XLVI (1): 122-149.
- ALEXANDER, Herbert (1989), "Money and politics: rethinking a conceptual Framework", en Alexander Herbert y Rey Shiratori (eds.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Oxford, Westview Press.
- DAHL, Robert A. (1989), *Democracy and Its Critics*, Michigan, Yale University Press.
- DOMHOFF, G. William (ed.) (1980), *Power Structure Research*, Londres, Sage.
- GALAVIZ, Efrén Elías (2006), *El cabildeo legislativo y su regulación*, México, UNAM.
- GAMBOA MONTEJANO, Claudia y Sandra Valdés Robledo (2006), *Cabildeo, marco teórico conceptual. Estudio y análisis de derecho comparado en diversos países del mundo*, Cámara de Diputados, Centro de Información, Documentación y Análisis.

- GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge y Mayeli Miranda Aldama (2005), *El cabildeo*, Dirección General de Bibliotecas, Cámara de Diputados.
- GRAYSON W., George (2004), "Politics of persuasion: lobbying plays important role in Mexican Congress", *Business Mexico* (Camco, septiembre).
- KIRCHGAESSNER, Stephanie (2008), "McCain fundraiser resigns over lobby links", *Financial Times*, mayo 18, en <http://www.ft.com/cms/s/0/33bbf476-2524-11dd-a14a-000077b07658.html>
- LERDO DE TEJADA, C. Sebastián y Luis Antonio Godina Herrera (2004), *Lobbying en México*, México, LTG-Miguel Ángel Porrúa.
- MILLS, C. Wright (2001), *La elite del poder*, México, FCE.
- ORTIZ RIVERA, Alicia (2005), "Empresarios y acción política-partidista en el cambio democrático: México 1982-2000. La configuración del imaginario político del empresariado", tesis de doctorado, posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- PRUD'HOMME, Francois (1993), "Alternativas para la regulación y el control del financiamiento y gasto de los partidos en México", en Jorge Alcocer (ed.), *Dinero y partidos*, México, CEPNA-Fundación Friedrich Ebert, Nuevo Horizonte Editores, pp. 20-27.
- SALAS-PORRAS, Alejandra (2000), "¿Hacia un nuevo mecenazgo político?", *Revista Estudios Sociológicos*, vol. XVIII (52), enero-abril, Colmex. pp. 53-84.
- SCHERER IBARRA, Julio (2007), "Mediático y jurídico: terrorismo en 2006". en Julio Scherer y Jenaro Villamil, *Los medios y los jueces. La Guerra Sucia de 2006*, México, Grijalbo.
- _____ y Jenaro Villamil (2007), *Los medios y los jueces. La Guerra Sucia de 2006*, México, Grijalbo.
- SCHNEIDER, Hans-Peter (1989), "The new German system of party funding: the Presidential Committee report of 1983 and its realization", en Alexander Herbert y Rey Shiratori (eds.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Oxford, Westview Press.
- SMITH, Martin J. (1993), *Pressure, Power and Policy. State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*, Londres, Harvester.
- WOLINETZ, Steven B. (1988), *Parties and Party Systems in Liberal Democracies*, Londres, Routledge.
- WOOK PARK, Chan (1994), "Financing Political Parties in South Korea: 1988-1991", en Alexander Herbert y Rey Shiratori (eds.), *Comparative Political Finance Among Democracies*, Oxford, Westview Press.

ANHELO DEMOCRÁTICO Y BÚSQUEDA DEL DESARROLLO: UNA MIRADA A LOS CASOS DE MÉXICO Y CHILE

Karla Valverde Viesca* y Alejandra Faúndez Meléndez**

Las condiciones que definieron las últimas décadas del siglo pasado en América Latina, nos hicieron suponer que un Estado basado en el derecho, una economía de mercado con algunas variaciones sobre el modelo de Estado de bienestar y un gobierno democrático, serían elementos suficientes para lograr un orden político armónico y mejor a cualquier otro que le anteciediera.

Lejos de ello, la falta de instituciones eficaces que respondan a las demandas sociales, las contradicciones propias del modelo neoliberal y las diferentes características adoptadas por los gobiernos democráticos hoy evidencian que se trataba de una conclusión prematura. Así, para los ciudadanos y ciudadanas en general, la serie de controversias que ha desatado la combinación entre expectativas creadas, e incluso anheladas, sobre la democracia y los resultados percibidos en nuestra vida diaria deriva, entre otras cosas, en un interés por indagar y explicar qué sucede con las transformaciones políticas, económicas y sociales, pero también, cómo se perciben estos cambios en los diversos ámbitos de la sociedad.

Sobre esto último, en el presente capítulo nos proponemos reflexionar en torno a dos interrogantes: ¿Qué esperamos los latinoamericanos de la democracia? ¿En qué estado se encuentran las instituciones y cuál es nuestra credibilidad en quienes están al frente de ellas? Pensamos que ambas interrogantes están articuladas, en el caso latinoamericano, por dos conceptos básicos: *democracia* y *desarrollo*. En particular, nos interesa abordar los casos de México y Chile toda vez que se trata de sociedades

*Profesora de la FCPYS-UNAM.

**Profesora de FLACSO-Chile. Una primera versión de este artículo se presentó en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) que se realizó en la ciudad de San José, Costa Rica, del 4 al 8 de agosto de 2008.

que habiendo transitado hacia gobiernos democráticos desde puntos de inicio diversos y con proyectos distintos, presentan similitudes tanto en relación con las apreciaciones ciudadanas sobre la democracia, como respecto a la polarización social que define a sus sociedades. En tal sentido, en la primera parte del trabajo se ofrece una reflexión sobre el significado de la vida democrática en América Latina. Posteriormente se destacan algunos elementos constitutivos de las condiciones democráticas de México y Chile. Por último se expone la repercusión de la crisis institucional, de la búsqueda del desarrollo y el importante papel de la participación ciudadana para la construcción de una democracia sólida.

EXPECTATIVAS SOBRE LA DEMOCRACIA

El auge de la democracia como la mejor forma de gobierno ha alentado a que en las últimas décadas la mayoría de los países busquen alcanzarla (véase anexo, gráfica 1). Algunos datos obtenidos en el 2002 señalaron que de 140 países que vivían bajo regímenes democráticos, en sólo 82 de ellos existía una democracia plena puesto que muchos gobiernos elegidos democráticamente tienden a sostener su autoridad con métodos no democráticos (PNUD, 2002). Ante este hecho vale la pena preguntarnos qué significa que un país cuente con una forma de gobierno democrática.

Dar respuesta a este cuestionamiento no es tarea fácil. En el caso latinoamericano, desde hace varios años el arribo de la democracia se convirtió en un anhelo con diversos significados. Entre otros, ha ganado terreno aquel que asocia la democracia con una ampliación de las oportunidades económicas y sociales de los ciudadanos. Es decir, se espera que la llegada de un gobierno democrático traiga consigo sucesos, principalmente asociados con el mejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, ante el auge democrático y las expectativas creadas en torno a él, no podemos soslayar que durante la década de los años noventa algunas naciones con gobiernos democráticos vieron elevarse los niveles de indigencia en su población mientras otros, con tutelajes de corte autoritario, lograron ciertas mejorías en la calidad de vida de sus sociedades (Corbrige, 2001; Wade, 2003).

En efecto, pese a los esfuerzos desplegados para transitar hacia modelos democráticos, en la mayoría de los países latinoamericanos perdu-

ra la escalada de pobreza y se profundiza la desigualdad. Esta situación, entre otras cosas, evidencia una paradoja entre la expansión de la democracia en cuanto a derechos políticos se refiere y la búsqueda de equidad con superación de la miseria.

Sobre esta contradicción, el Informe sobre Democracia en América Latina presentado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el 2004 define a las democracias en Latinoamérica como electorales. Esto es, democracias delimitadas a la celebración de elecciones periódicas que tienen verificativo en sociedades donde la distribución del ingreso está marcada por la inequidad y la desigualdad. Algunos datos, presentados por el Informe antes citado, indican que en 15 de los 18 países latinoamericanos estudiados se celebran elecciones en condiciones donde el 25 por ciento de la población vive por debajo de la línea de pobreza, y en siete de ellos la población que existe bajo estas condiciones alcanza más de 50 por ciento.¹ Lo anterior, en términos de ciudadanía social, significa que un importante sector de la población se encuentra sin posibilidad de ejercer sus derechos ciudadanos, puesto que la exclusión y la diferencia social impiden promover la ahora llamada democracia de ciudadanía.²

Otro aspecto relevante en el debate contemporáneo sobre el significado de la democracia, y que también se presenta en el mencionado Informe, propone establecer un Índice de Apoyo a la Democracia, de cuyos resultados conviene resaltar cuatro elementos:³

1. La preferencia de los ciudadanos latinoamericanos por la democracia es relativamente baja.
2. Gran parte de los habitantes en la región valora el desarrollo por encima de la democracia e incluso le quitaría su apoyo a un gobierno democrático si éste fuera incapaz de resolver sus problemas económicos.

¹Los países incluidos en la muestra son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

²La *democracia de ciudadanía* es el eje que articula el citado Informe del PNUD, 2004. En este documento se entiende por democracia de ciudadanos aquella que nos permite avanzar para que el conjunto de nuestros derechos se tornen efectivos y transitar de nuestro papel como electores, al de ciudadanos. Para ello se propone utilizar las libertades políticas como palanca para construir la ciudadanía civil y social.

³El PNUD también propone la utilización de este Índice con el propósito de analizar la vulnerabilidad y la aceptación de la democracia en la región latinoamericana.

3. Las personas no demócratas pertenecen en general a grupos con menor educación cuya socialización se dio fundamentalmente en periodos autoritarios, tienen bajas expectativas de movilidad social y una gran desconfianza en las instituciones democráticas y los políticos.

4. Aunque los demócratas se distribuyen en variados grupos sociales, en los países con menores niveles de desigualdad los ciudadanos tienden a apoyar más la democracia. Sin embargo, estas personas no se expresan a través de los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil (osc's).

En esta misma perspectiva, estudios como los emprendidos por *Latinobarómetro*⁴ destacan que 56.3 por ciento de la población considera más importante el desarrollo que la democracia, 54.7 por ciento apoyaría un gobierno autoritario si éste resolviera sus problemas económicos y 25.1 por ciento pensaba que la democracia no era indispensable para lograr el desarrollo. Al respecto, en los casos de México y Chile el apoyo a la democracia resultó por encima de 50 por ciento, tal como se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1
APOYO A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y CHILE

<i>Latinobarómetro 1995-2006</i>				
<i>Base=25422</i>		<i>Identificador de país</i>		
<i>Ponderación</i>		<i>Suma</i>	<i>Chile</i>	<i>México</i>
Apoyo a la democracia	La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.	55.8%	56.1%	55.6%
	En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser aceptado.	20.0%	16.4%	23.5%
	A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático o no.	24.2%	27.6%	20.9%
	Suma	25,422 (100%)	12,660 (100%)	12,762 (100%)

Fuente: ASEP/IDS Databank.

Tomado de URL: <http://www.latinobarometro.org/> (visitado el 12 de junio de 2008).

⁴Estos datos aparecen en los Informes de *Latinobarómetro* 2002 y 2005; véase www.latinobarometro.org

Cuadro 2
SIGNIFICADO DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y CHILE

<i>Latinobarómetro 1995-2006</i>				
<i>Ponderación</i>		<i>Suma</i>	<i>Chile</i>	<i>México</i>
Significado de la democracia: Primera mención	Libertades civiles e individuales.	33.9%	42.0%	26.2%
	Derecho a voto.	10.6%	7.4%	13.7%
	Desarrollo social y económico.	2.4%	1.6%	3.2%
	Gobierno de, por y para el pueblo.	6.6%	4.5%	8.6%
	Paz y unidad.	2.0%	1.3%	2.8%
	Buen gobierno.	1.6%	1.0%	2.2%
	Igualdad y justicia.	19.6%	18.5%	20.5%
	Estado de derecho.	2.1%	2.3%	1.9%
	Seguridad personal.	0.7%	0.8%	0.7%
	Independencia nacional.	0.5%	0.5%	0.4%
	Regla de la mayoría.	1.2%	0.4%	2.0%
	Derechos de grupos.	1.5%	0.6%	2.3%
	Sistema multipartidario.	1.0%	0.3%	1.6%
	Movimientos.	0.1%	*	0.2%
	Otros significados positivos.	5.8%	6.9%	4.8%
	Corrupción y abuso de poder	1.0%	0.7%	1.3%
	Penurias sociales y económicas	0.7%	0.9%	0.6%
	Mal gobierno	0.4%	0.2%	0.6%
	Otros significados negativos	5.0%	6.7%	3.4%
	Cambio de gobierno	0.3%	0.1%	0.5%
	Otro significado neutro	2.9%	3.3%	2.6%
	Suma	7,708 (100%)	3,754 (100%)	3,954 (100%)

Fuente: ASEP/JDS Databank.

Elaboración propia con base en datos de www.latinobarometro.org (sitio visitado el 12 de junio de 2008).

Por otra parte, al parecer entre los ciudadanos existe una idea, una expectativa e incluso un anhelo de que la democracia solucione problemas de la sociedad vinculados al aumento de libertades individuales, la celebración de elecciones periódicas, una economía estable, libertades políticas y apego a la legalidad, tal como se aprecia en el cuadro 2.

De forma paralela a esta discusión, en la región también gana terreno el debate acerca de los contenidos de la democracia y sus alcances vinculados no sólo a los derechos civiles y políticos sino a otros derechos

humanos que nos remiten a una democracia más compleja, profunda e integral. En el seno de Naciones Unidas esta discusión se centra en el mundo indígena, por representar una parte muy importante de la población latinoamericana, y enfatiza la necesidad de contar con otros paradigmas democráticos en su vínculo con el desarrollo.

Un primer esfuerzo al respecto culminó en el 2007 con la aprobación de un texto controversial para varios Estados: la *Declaración de derechos de los pueblos originarios*.⁵ Si bien tuvieron que transcurrir veintidós años de negociación, en ella se relacionan por primera vez los derechos fundamentales con el concepto de desarrollo al establecer ciertos parámetros para el ejercicio de los derechos indígenas respecto a la propiedad de la tierra; el acceso a recursos naturales de los territorios donde están asentados; el respeto y preservación de sus tradiciones, entre otros.⁶ El documento también reconoce tanto derechos individuales como colectivos respecto a la educación, la salud y el empleo.⁷

Desde la cultura hegemónica no indígena, estamos acostumbrados a entender el desarrollo en una lógica progresiva de bienestar, mientras que muchos de nuestros pueblos originarios no relacionan “desarrollo” como un modelo que va de “menos a más”. Esto ha llevado a conceptualizar el desarrollo para los pueblos indígenas como “desarrollo con identidad” el cual tiene implicaciones teóricas, pero también prácticas y cotidianas para millones de personas en la región. Ante ello, tanto los gobiernos como los organismos internacionales y multilaterales se han visto obligados a ampliar sus horizontes de política pública incorporando incipientemente nuevas visiones, nuevos actores y nuevas propuestas al respecto, *v. gr.* los pueblos originarios y sus cosmovisiones.

Pese a que las luchas y reivindicaciones de los indígenas se remontan a tiempos de la conquista española, en la actualidad han cobrado espe-

⁵*Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas*, aprobada el 13 de septiembre de 2007 en la Asamblea General de la ONU. URL: http://www.onu.org.pe/Upload/Documentos/pueblosindigenas_N0749833.pdf

⁶En 1985 se constituyó el grupo de trabajo para elaborar la *Declaración de los Pueblos Indígenas*. No fue sino hasta el 2007 que el texto fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

⁷Prevía la aprobación de esta Declaración, estudios del Banco Mundial reconocían que los pueblos indígenas además de estar en situación precaria desde el punto de vista material y en sus indicadores básicos, carecían de visibilidad y reconocimiento ya que, con muy raras excepciones, ni siquiera contaban con un marco constitucional que los amparara en los países de la región. Véase Banco Mundial, *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*.

cial relevancia y notoriedad en los procesos de profundización de la democracia en la región por varios factores: por una parte, la comunidad internacional está más “sensible” y consciente de la vulneración sistemática de los derechos de los indígenas y de la inequidad a la cual han sido sometidos. Segundo, podemos contar con instrumentos internacionales en caso de vulneración o violación de los derechos consagrados. Finalmente, las propias organizaciones y movimientos indígenas y pro-indígenas han desarrollado mayores y mejores capacidades para incidir, monitorear y coordinar acciones en torno a sus demandas más sentidas. Todo lo anterior los posiciona como un nuevo actor fundamental en la construcción democrática de la región.

Lo anterior contribuye a considerar que existen al menos tres ámbitos donde es posible advertir una fragilidad democrática en la región latinoamericana: *a)* el espacio de la participación ciudadana y de la representación política; *b)* la esfera de la rendición de cuentas vertical, es decir, el poder de la ciudadanía para respaldar o sancionar la gestión de los gobiernos y de sus representantes, y *c)* el terreno de la rendición de cuentas horizontal referida a un mejor balance de poder entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

EL ESPACIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN NUESTRAS DEMOCRACIAS: LA ETERNA ENCRUCIJADA

También la temática de la participación ha sido ampliamente debatida –mas no resuelta– en la mayoría de los países de América Latina. Al asociar automáticamente democracia con procesos electorales, se ha estado resolviendo en parte la cuestión de la participación, sin embargo, hoy las organizaciones de la sociedad civil demandan mejores y mayores niveles de deliberación respecto a las políticas que les atañen directamente.

En la década de los años noventa nos enfrentamos al *boom* de la participación como la panacea para lograr la efectividad de las políticas públicas. La emergencia de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil tuvo una multiplicación sin precedentes en el siglo anterior. El surgimiento o consolidación de organizaciones de derechos humanos, asociaciones urbanas y rurales, indígenas, de mujeres, de jóve-

nes, entre muchas otras fue una expresión de un fenómeno repetido en la región pese a las particularidades entre países. Desde los Estados se diseñaron numerosos y variados mecanismos para dar cuenta del proceso. No todos tuvieron el mismo grado de éxito, no obstante ya no se puede echar pie atrás ya que las bondades de los procesos verdaderamente participativos saltan a la vista y han sido motivo de investigaciones y estudios sistemáticos precisamente por su efectividad.

De tal forma, muchos de estos movimientos y organizaciones comenzaron a tener propuestas de carácter más global, aun cuando trabajaran en lo específico (Sida, cultura, derechos humanos, medio ambiente, violencia, etcétera). Sin duda, ello generó un escenario propicio para la participación dado que su expansión no sólo está referida al número de organizaciones, visibilidad y presencia, sino también a su creciente capacidad de generación de propuestas a través de una plataforma discursiva sólida e influyente. Es precisamente esa capacidad la que discute la concepción monocultural, lineal y destructiva del desarrollo y la modernización. Es decir, pasaron de ser los movimientos defensivos que conocimos en las décadas anteriores, a constituirse en movimientos proactivos, con capacidades y oportunidades de pensar propuestas de desarrollo sustentable a partir de la defensa de la vida y la diversidad y de forma creciente a expresar sus capacidades políticas para gobernar un país.

Lo suyo ha sucedido en el movimiento de mujeres, quienes han mejorado sustantivamente sus indicadores vinculados a condiciones de vida y pobreza; sin embargo, todos los que se refieren a la calidad de la participación, al acceso a la toma de decisiones y al empoderamiento siguen muy por debajo de lo esperado. Según el Instituto de Investigación y Capacitación para el Avance de las Mujeres de Naciones Unidas (INSTRAW),⁸ hay tres tipos de obstáculos que enfrentan las mujeres para llegar a los espacios de deliberación y poder: algunos son de carácter estructural, otros de entrada y otros de permanencia. Mientras no tengamos conciencia de la forma en que operan estas barreras y las podamos transformar, difícilmente superaremos 20 por ciento de la representación en los espacios de decisión, de allí la relevancia que ha cobrado el

⁸El INSTRAW es un instituto de investigación y capacitación dedicado a la promoción de las mujeres y fue fundado en 1976 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). URL: http://www.un-instraw.org/es/?option=com_frontpage&Itemid=1&lang=es

debate de las leyes de cuotas y los sistemas de paridad que pueden implementar los gobiernos en los altos cargos públicos.

De la misma forma que lo ha hecho la participación femenina en nuestras sociedades, hay otros temas que también se vinculan con las nociones de bienestar y desarrollo en la democracia. Uno es aquel que se refiere al acceso y uso de nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's), especialmente en la era digital. Si bien en este aspecto en América Latina estamos rezagados, es importante enfatizar la creación de nuevos espacios sociales para el intercambio de información, así como el impulso de los gobiernos electrónicos. Por su parte, el establecimiento de mecanismos que buscan consolidar el control ciudadano en el rendimiento de cuentas y la transparencia en el uso de los recursos son otros mecanismos que contribuyen a la profundización democrática. Al respecto, existen algunas iniciativas relevantes para la construcción de Defensorías Ciudadanas y Contralorías Sociales (Bellver, 2006).

En este contexto, comprender los alcances y limitaciones de la democracia y el desarrollo en sociedades cada vez más complejas, más globalizadas y más heterogéneas se dificulta. Pensamos que los casos de México y Chile arrojan algunos datos interesantes para comprender la dimensión del debate y, sobre todo, algunas de sus contradicciones más notorias.

MÉXICO Y CHILE EN PERSPECTIVA COMPARADA: DEMOCRACIA Y DESARROLLO

Para ilustrar el caso mexicano conviene comparar por una parte datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de la Secretaría de Gobernación (Segob) realizada en el año 2005, y por otro, la evolución del Índice de Apoyo Democrático revelado por PNUD.⁹ Los resultados de la Tercera ENCUP revelan que 31 por ciento de los entrevistados considera que México sí vive en una democracia, mientras 11 por ciento cree que sólo en parte y 23 por ciento opina lo contrario (véase anexo, gráfica 2). El 28 por ciento declaró no saber si vive o no en una

⁹Nos referimos a la Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Segob, 2005. "Conociendo a los ciudadanos mexicanos, principales resultados." Se puede consultar en: Mesas de trabajo, Coloquio ENCUP: www.gobernacion.gob.mx/coloquio/menu.htm - 2k.

democracia. Por otra parte, al contrastar estas cifras con los datos relacionados con la satisfacción que tienen los ciudadanos con la democracia, 47 por ciento de ellos respondió estar poco o nada satisfecho y 20 por ciento mostraron indiferencia (véase cuadro 3).

Esta imprecisión entre aprobación y falta de satisfacción democrática evidencia una fragilidad. Al respecto, los datos en la evolución del Índice de Apoyo Democrático para México indican que se aprecia una disminución entre el año 2002 y el 2005 al pasar de 6.340 a 5.522. Por otra parte, y a pesar de la disminución que refleja el caso mexicano, los resultados de la Tercera ENCUP señalan que 56 por ciento de los mexicanos prefieren un gobierno democrático sobre una dictadura. Es importante mencionar que un caso importante en América Latina es Guatemala, donde el apoyo democrático descendió drásticamente.

Frente a esta realidad y pese a no existir un consenso para establecer cómo funciona la democracia, parece haber más o menos una coincidencia en sostener la necesidad de contar con sociedades más equitativas en los ámbitos económicos y sociales con el fin de consolidar el modelo democrático (O'Donnell y Schmitter, 1988). Sin duda, esta aparente interacción entre la efectividad de la democracia y la consecución del desarrollo devela algunos datos interesantes.

Por su parte, en el caso chileno, la situación es preocupante. Pese a que en el Índice de Apoyo Democrático mejoró su posición entre el año 2002 y 2005, al pasar de 8.757 a 10.435, Chile es el único país de la región que vive con reglas implantadas de modo ilegítimo por un gobierno no democrático. De hecho, varios estudios demuestran que el desinterés o

Cuadro 3
ÍNDICE DE APOYO DEMOCRÁTICO.
PAÍSES SELECCIONADOS 2002-2005

País	IDD-2002	IDD-2003	IDD-2004	IDD-2005
México	6.340	6.623	6.136	5.522
Argentina	5.247	3.900	3.918	4.337
Chile	8.757	10.031	10.242	10.435
Colombia	5.254	4.218	3.054	2.993
Guatemala	3.992	2.928	3.884	1.648

Fuente: *Informe de Desarrollo Latinoamericano 2006*, Fundación Konrad Adenauer Stiftung; en: <http://www.polilat.com>

desafección de ciudadanos y ciudadanas por la participación electoral ha sido relevante en los últimos años. Desde el año 1990 se produjo una drástica reducción del universo electoral –medido en número de inscritos. Los datos del registro electoral en las últimas votaciones nos muestran que Chile, junto con Colombia y Guatemala, sería un país que presenta indicadores indeseables a la hora de medir el voto como porcentaje de la población en edad de votar. En las elecciones municipales del 2004, 45 por ciento de la población en edad de votar no participó en las elecciones y en el 2005 aproximadamente 3 millones de ciudadanos/as mayores de 18 años no estaban inscritos, lo que representa 27 por ciento del total de la población en edad de votar (FLACSO, 2007). Con esto se ha ido envejeciendo progresivamente el padrón electoral. Lo anterior, unido a la existencia de un Sistema Electoral Binominal en Chile que deja fuera del debate a sectores –aunque minoritarios– importantes de la sociedad, pone en jaque día a día a la representación democrática en plenitud.

Al mismo tiempo, en el sistema chileno existen barreras de entrada al sistema electoral como son las referidas a cuestiones institucionales y burocráticas, por ejemplo: los horarios de atención limitados en el Registro Electoral, la escasa presencia de juntas inscriptoras, los plazos estrictos para la inscripción, limitación de los lugares de votación para el acceso de la población con discapacidad, la imposibilidad de votar por residir temporalmente en el extranjero, entre otras. Muchas de estas barreras requieren procesos de ajustes institucionales y modernización del sistema de votación y escrutinios de cara a sumar a los nuevos actores más que dejarlos sistemáticamente en la marginalidad.

En tal sentido, es indudable que hace falta mucho camino por recorrer si aspiramos a constituirnos como sociedades democráticas. Por un lado, fortaleciendo las instituciones pilares de nuestras democracias y la percepción que la ciudadanía tiene de ellas; por el otro, haciendo eficientes y transparentes los procesos electorales.

CRISIS INSTITUCIONAL

¿En qué estado se encuentran las instituciones y cuál es nuestra credibilidad en quienes están al frente de ellas? Es digno de rescatar el análisis

relacionado con la credibilidad y confianza que tiene la ciudadanía en las instituciones, es decir, en las estructuras que orientan, guían y definen el rumbo de la sociedad.

Recientemente se ha revelado que la creencia y confianza en las instituciones son clave para el desarrollo local, particularmente aquellas encargadas de la seguridad pública y las de administración de justicia, pues la certidumbre en la protección de los derechos de las personas promueve, entre otras cosas, la actividad económica.

En la región se observa que en los años que van de 1995 al 2007, aunque la Iglesia mantiene su posición como una de las instituciones que goza de mayor confianza entre los encuestados por *Latinobarómetro*, con 74 por ciento de la muestra, sufrió una disminución en su porcentaje. Asimismo y en contraparte, la policía logró en el mismo tiempo aumentar su nivel de confianza al ubicarse en 39 por ciento.¹⁰

Para el caso mexicano, una consulta reciente de Mitofsky señala que son las universidades, la Iglesia, el Ejército y la radio quienes gozan de una mayor confianza entre los ciudadanos, mientras que sindicatos, partidos políticos, senadores y diputados se definen por una baja confianza (véase cuadro 4).¹¹ En el caso de la policía, los datos de 2005 reflejaban una gran desconfianza en la sociedad. Asimismo, instituciones y autoridades políticas como senadores y partidos políticos obtuvieron una calificación de 5 y 5.1, respectivamente, mientras que los diputados aparecen como la institución que gozaba de menor confianza con una puntuación de 4.5. Aunque se aprecia un ligero aumento en algunas de las instituciones, aquellas que han logrado mantener su posición como las de mayor confianza siguen siendo las mismas (véase cuadro 5).

Asimismo, se destacan los resultados entre la Segunda y Tercera ENCUP (2003, 2005) debido a que muestran cifras similares. Por ejemplo, los ciudadanos aumentaron su desconfianza en la policía. En el 2003, 4.82 por ciento de los encuestados afirmaban tener confianza en esta institución, mientras que dos años después este porcentaje había disminuido a 3.51 por ciento, como se muestra en el cuadro 6.

¹⁰Información retomada del *Informe Latinobarómetro 2007*, en http://www.universia.edu.uy/images/stories/pdf/latbd_informe_latino_barometro_2007.pdf

¹¹La consulta de Mitofsky referida es: Roy Campos (2007) Confianza en las instituciones, *Encuesta Nacional de Viviendas*, febrero; consultar en http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos_pdf/mxc_NA20070201

Cuadro 4

CONFIANZA DE LOS MEXICANOS EN LAS INSTITUCIONES

	<i>Jul-05</i>	<i>Feb-06</i>	<i>May-06</i>	<i>Ago-06</i>	<i>Feb-07</i>
Las universidades	8.1	7.9	8.2	8	8.2
La Iglesia	7.7	7.6	8	7.8	8.2
El Ejército	7.7	7.7	7.8	7.9	8.0
Las estaciones de radio	–	7.6	7.6	7.6	7.8
La Comisión Nacional de Derechos Humanos	7.4	7.2	7.4	7.4	7.4
Las cadenas de televisión	–	7.3	7.6	7.2	7.4
Los medios de comunicación	6.9	7.4	7.8	7.2	7.3
Los periodistas	–	–	–	7.1	7.2
El Instituto Federal Electoral	7.1	7.1	7.8	6.9	7.1
Los periódicos	–	7.1	7.6	7.0	7.0
Los bancos	–	6.6	7	7.1	6.9
El Presidente de la República	6.2	6.9	6.9	6.9	6.8
La Suprema Corte de Justicia	6.1	6.2	6.6	6.8	6.7
La policía	4.9	5.5	6	6.3	6.3
Los empresarios	5.3	6.3	6.5	6.5	6.0
Los sindicatos	4.7	5.8	5.9	6.2	5.8
Los partidos políticos	5.1	5.9	6.2	6.2	5.6
Los senadores	5	5.7	6.1	6.3	5.6
Los diputados	4.5	5.6	5.8	6.1	5.4

Fuente: Boletín Consulta Mitofsky (2007), *Confianza en las Instituciones*, febrero.

En relación con el ámbito legislativo (véase cuadro 7) cifras de la Tercera ENCUP indican que la calificación general para el Congreso disminuyó al pasar de 6.68 por ciento de los ciudadanos que confiaban mucho en esta institución en el 2003, a 5.09 por ciento en el 2005. En tanto los partidos políticos (véase cuadro 8) también disminuyeron su porcentaje de confianza al pasar de 5.02 a 3.13 por ciento. En el caso de la Iglesia conviene señalar que, aunque mantiene su posición como la institución con mayor confianza, se observa una disminución de 6.49 puntos porcentuales entre 2003 y 2005, al descender de 30.87 a 24.38 por ciento de los ciudadanos que manifestaron tener mucha confianza.

También son indicativos los resultados de la Encuesta Nacional de la Juventud de 2005 donde las instituciones y personajes calificados con menores niveles de aceptación por los jóvenes continúan siendo los po-

Cuadro 5
CONFIANZA DE LOS MEXICANOS EN LAS INSTITUCIONES (II)

Si tuviera que calificar a las instituciones de 0 a 10 como en la escuela, donde 10 es mucha confianza y 0 es nada de confianza, ¿qué calificación le daría usted a...?

	Las universidades	El Ejército	La Iglesia	Los medios de comunicación	El Instituto Federal Electoral	Los empresarios	Los bancos	El Presidente de la República	La Suprema Corte de Justicia	La policía	Los senadores	Los sindicatos	Los diputados	Los partidos políticos
Abr/04	-	7.5	7.7	7.0	6.7	5.3	-	6.1	5.7	5.0	4.7	4.8	4.2	4.7
Ago/04	-	7.0	7.6	6.8	6.6	5.7	-	5.8	6.0	4.8	5.2	5.2	4.6	4.9
Sep/04	-	7.7	7.7	7.1	7.0	5.7	-	6.3	6.3	5.0	5.3	5.1	4.7	5.1
Jul/05	8.1	7.7	7.7	6.9	7.1	5.3	-	6.2	6.1	4.9	5.0	4.7	4.5	5.1
Oct/05	8.1	7.7	7.8	7.3	7.1	6.0	-	6.5	6.3	5.6	5.2	5.3	4.8	5.2
Dic/05	8.2	7.8	8.0	7.4	7.3	6.3	-	6.8	6.8	5.8	5.9	5.5	5.5	5.9
Feb/06	7.9	7.7	7.6	7.4	7.1	6.3	-	6.9	6.2	5.5	5.7	5.8	5.6	5.9
Mar/06	-	7.9	8.0	7.6	7.8	6.3	-	7.3	6.4	5.8	5.9	6.0	5.9	6.2
May/06	8.2	7.8	8.0	7.8	7.8	6.5	-	6.9	6.6	6.0	6.1	5.9	5.8	6.2
Jun/06	-	8.1	7.8	-	7.9	6.3	-	6.9	-	-	-	-	-	6.0
Jul/06	-	7.7	7.5	-	6.9	6.6	-	6.6	-	-	-	-	-	6.3
Ago/06	8.0	7.9	7.8	7.2	6.9	6.5	7.1	6.9	6.8	6.3	6.3	6.2	6.1	6.2
Nov/06	8.4	8.3	8.0	7.6	7.4	6.2	6.9	7.0	6.8	6.1	6.2	6.1	5.8	8.4
Feb/07	8.2	8.1	8.2	7.3	7.2	6.0	6.9	6.8	6.7	6.3	5.6	5.8	5.4	5.6
Sep/07	8.0	8.0	7.8	7.4	7.0	6.7	6.7	6.7	6.6	5.7	5.6	5.5	5.5	5.2

Fuente: Boletín Consulta Mitofsky (2007), *Confianza en las instituciones*, febrero.

Cuadro 6

CONFIANZA EN LA POLICÍA. 2A. Y 3A. ENCUP

En escala de calificación, como en la escuela, en donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame: ¿Qué tanto confía en la policía?

<i>Respuestas</i>	<i>2a. ENCUP</i>	<i>3a. ENCUP</i>	<i>Variación</i>
0	13.04	8.15	-4.89
1	0.63	1.14	0.50
2	2.34	1.84	-0.50
3	3.17	3.88	0.71
4	3.42	3.88	0.46
5	22.29	21.26	-1.03
6	17.19	16.81	-0.38
7	12.85	18.45	5.60
8	13.17	14.41	1.24
9	3.28	4.89	1.61
10	4.82	3.51	-1.30
NS	3.32	1.47	-1.85
NC	0.49	0.31	-0.18
Promedio	5.36	5.73	0.36
Total	100	100	000

Fuente: Secretaría de Gobernación, 2006, *Base comparativa entre la Segunda y Tercera ENCUP*.

licías con un promedio de 5.9; los partidos políticos y los diputados federales con 6, y los sindicatos con 6.5.¹²

Así, cuando la percepción general de la ciudadanía es que tanto los políticos como la política, y en particular el accionar de los legisladores está inmerso en el terreno de la duda, la incertidumbre, la falta de información, o peor aún, cuando se les relaciona invariablemente con actos de corrupción, nos encontramos en un punto donde la crisis de las instituciones se articula con la falta de credibilidad.

En los recientes resultados presentados por *Latinobarómetro* sobre la pregunta ¿quién cree usted que tiene más poder en el país?, el primer lugar lo ocupa el gobierno, seguido de las grandes empresas y los partidos políticos (véase anexo, gráfica 4). Así, el problema radica no sólo en a quiénes representan, por ejemplo los legisladores mexicanos, sino quién se siente representado por ellos.

¹²Encuesta Nacional de la Juventud 2005. Resultados preliminares, en el URL: www.imjuventud.gob.mx

Cuadro 7

CONFIANZA EN EL CONGRESO. 2A. Y 3A. ENCUP

En escala de calificación, como en la escuela, en donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame: ¿Qué tanto confía en el Congreso?

<i>Respuesta</i>	<i>2a. ENCUP</i>	<i>3a. ENCUP</i>	<i>Variación</i>
0	6.17	4.90	-1.27
1	0.50	1.33	0.82
2	1.28	2.02	0.74
3	1.41	2.63	1.22
4	3.46	2.80	-0.66
5	12.26	12.50	0.24
6	13.09	15.07	1.99
7	16.56	20.37	3.81
8	18.53	19.72	1.19
9	6.10	5.78	-0.32
10	6.68	5.09	-1.59
NS	12.86	7.06	-5.80
NC	1.89	0.75	-0.35
Promedio	6.35	6.30	-0.06
Total	100	100	000

Fuente: Secretaría de Gobernación, 2006, *Base comparativa entre la Segunda y Tercera ENCUP*.

En el caso de Chile, un estudio del PNUD mostró cómo se han acentuado ciertas tendencias referidas a la exacerbación de la desconfianza, dificultades para la asociatividad, así como temor y falta de manejo frente al conflicto por parte de la población (PNUD, 2000). Por diversas razones, en el caso chileno urge refrendar las instituciones ya que muchas de las debilidades del sistema democrático pueden ser atribuidas a las mismas, tanto por los *enclaves autoritarios* (Garretón, 1997) que permanecen en el país en distintos ámbitos del quehacer público, como por las dinámicas burocráticas y antiguas del peso de su propia institucionalidad.

Como anteriormente se mencionó, el sistema electoral binominal, por ejemplo, expresa la baja legitimidad y calidad de la democracia al no permitir escenarios de competencia, desincentivar la participación y la perpetuación en el poder de “eternos” candidatos de la elite político-

Cuadro 8

CONFIANZA EN PARTIDOS POLÍTICOS. 2A. Y 3A. ENCUP

En escala de calificación, como en la escuela, en donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame: ¿Qué tanto confía en los partidos políticos?

Respuesta	2a. ENCUP	3a. ENCUP	Variación
0	12.01	10.27	-1.73
1	1.06	1.53	0.47
2	2.09	2.28	0.19
3	3.26	3.42	0.15
4	3.42	4.34	0.91
5	18.40	19.36	0.96
6	12.80	16.80	4.00
7	16.53	16.84	0.31
8	16.01	14.58	-1.43
9	3.94	4.83	0.89
10	5.02	3.13	-1.88
NS	4.98	2.16	-2.82
NC	0.47	0.47	0.00
Promedio	5.57	5.55	-0.02
Total	100	100	0.00

Fuente: Secretaría de Gobernación, 2006, Base comparativa entre la segunda y tercera ENCUP.

partidista, lo cual ha tenido impacto en el voto ciudadano y en la transparencia en la toma de decisiones. Otro aspecto es la falta de representatividad del sistema parlamentario chileno, ya que tiende a sobrerrepresentar a las dos coaliciones más poderosas y subrepresentar a los partidos con menor votación o a las candidaturas independientes. En la práctica, si una de las coaliciones alcanza 33.4 por ciento de la votación en todos los distritos del país, seguramente obtendrá 50 por ciento de los escaños parlamentarios. Esto se ilustra en el informe del PNUD (2004), en el cual Chile está ubicado entre los tres países con peor proporcionalidad electoral, ya que expresa la diferencia entre los votos obtenidos por los candidatos(as) y la representación de dichos votos en el Congreso. Esta situación amparó para el 2005 una tasa de reelección de 64 por ciento en la Cámara de Diputados y 35 por ciento en el Senado, con lo cual se pone nuevamente en tela de juicio la renovación y repre-

sentatividad del Poder Legislativo en el país. El binominalismo chileno disminuye así el peso del voto ciudadano al restarle representatividad a los candidatos electos a su mínima expresión.

En general, en ambos países se aprecia una debilidad de las instituciones en todos los ámbitos. Ahora bien, si a ella aunamos las contradicciones que el modelo económico ha traído consigo, tenemos una crisis de institucionalidad que incluso ha sido definida por algunos como el “eslabón perdido de América Latina” (Naím, 1994) lo cual es, sin duda, una de las problemáticas por resolver que debieran ocupar un lugar prioritario en la agenda de los gobiernos actuales.

LA BÚSQUEDA DEL DESARROLLO

De cara al anhelo democrático y la crisis institucional, las condiciones sociales arraigan la esperanza de alcanzar el desarrollo. Estrategias y acuerdos van y vienen. Al final y con el devenir del tiempo América Latina permanece aislada y en la zozobra.

¿Qué hacer con el cambio demográfico que experimenta la región? Se espera que en algunos años disminuya la presión ejercida por la demanda de los jóvenes hacia algunos servicios, pero habrá que tener presente que el llamado “bono demográfico” no es eterno y cada país tiene un momento de oportunidad que deberá aprovechar al máximo.¹³ Esto se muestra en la gráfica 5 del anexo.

A tono con las proyecciones mundiales sobre el envejecimiento de la población en América Latina (véase gráfica 6 del anexo), se prevé que dicho envejecimiento será mucho más acelerado que el experimentado por otros países en el mundo. En términos absolutos, para el año 2025 se calcula habrá poco más de 98 millones de hombres y mujeres mayores de 60 años en la región, y para el 2050 las personas adultas mayores constituirán 23.4 por ciento de la población total; es decir, prácticamente uno de cada cuatro latinoamericanos será una persona adulta mayor (CELADE, 2005).

¹³El bono demográfico se asocia con un momento de oportunidad poblacional. En parte, se explica por qué cada día nacen menos niños, existe un control de la fecundidad y la esperanza de vida, con los años, se ha incrementado.

Otra condición social que se presenta como marco de referencia para el debate sobre la democracia y el desarrollo es la acreditación de Latinoamérica, desde los años ochenta, como la región más desigual del mundo, en términos de distribución de la riqueza. En este sentido, las cifras revelan que el 20 por ciento más pobre en la región percibe 4.71 por ciento del ingreso total, mientras que el 20 por ciento más rico concentra 54.24 por ciento (véase gráfica 7 del anexo).

Frente a estas condiciones, el deterioro en el nivel de vida de la población es una de las inevitables consecuencias que las recetas neoliberales con todo y sus consensos ha traído consigo (véase gráfica 8 del anexo). El porcentaje de personas pobres en la región durante los últimos 20 años se ha mantenido en 43.5 por ciento en promedio y de éstos, según datos del Fondo de Población de las Naciones Unidas en 2005, casi 3,000 millones de personas eran menores de 25 años.¹⁴

Esto, unido a la inequidad de los grupos más rezagados –en su mayoría pertenecientes a nuestros pueblos originarios– sugiere un escenario de alta inestabilidad política y vulnerabilidad de los ciudadanos y ciudadanas. Para ilustrar una situación de inequidad, el PNUD durante el año 2000 realizó el cálculo del Índice de Desarrollo Humano (IDH) con distintas poblaciones al interior de una de las regiones más pobres de Chile. Destaca la representatividad de la etnia “mapuche” en dicha situación, los resultados se muestran en la gráfica 9 del anexo.

Sin embargo, es importante destacar que especialmente en Chile se ha avanzado en el combate de las situaciones de pobreza, así como en el mejoramiento de la protección social de las personas. A inicios de los años noventa 38.6 por ciento de la población se encontraba bajo la línea de pobreza, cifra que fue decreciendo a través de los años hasta llegar a 18.8 por ciento en el 2003. Esto sitúa a Chile como uno de los países más prósperos y competentes de la región (MIDEPLAN, 2005), lo que nos remite a la reflexión sobre la importancia de la estabilidad democrática cuando va unida a un conjunto de políticas sociales sostenidas en el tiempo que dan cuenta de logros concretos en esta dimensión de la vida de los ciudadanos y ciudadanas.

¹⁴Fondo de Población de las Naciones Unidas, *Estado de la Población Mundial 2005*, véase: <http://www.unfpa.org.mx/unfpa/index.htm>

Según Olavarría (2005) el tema institucional tiene un peso relativo muy importante en la lucha contra la pobreza y es precisamente por ello que Chile –al contar con un Estado fuerte– ha podido profundizar el efecto acumulativo de largo plazo de las políticas sociales incrementando la provisión de servicios y coberturas de prestaciones sociales con un gasto social sostenido, desde hace por lo menos dos décadas.¹⁵

Asimismo, deben reconocerse como un esfuerzo internacional importante, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en la medida que exigen a los países mantener estándares comparativos que presionan sistemáticamente a los gobiernos para desarrollar iniciativas (véase gráfica 10) que les permitan avanzar en el cumplimiento de los propósitos de desarrollo consensuados por la comunidad internacional.¹⁶

Los elementos antes mencionados se encuentran, actualmente, en un debate aún no agotado. Así como durante muchos años vivimos bajo el velo de las discusiones que centraban los argumentos en que el crecimiento económico nos conduciría hacia el desarrollo, quizás, permanecemos por un tiempo más, anclados en que nuestro anhelo de democracia nos permita alcanzar tan cotizada ambición.

Mientras que los gobiernos tratan de convencernos que ello sucederá, los ciudadanos nos cuestionamos cada vez con mayor frecuencia sobre los costos sociales que el arribo democrático ha traído consigo. En el caso mexicano, algunas de estas paradojas se hicieron presentes en las controvertidas elecciones federales de 2006, donde la confirmación de extremos sociales se manifestó simbólicamente en un electorado dividido e incluso, diríamos, polarizado.¹⁷ A ello debiéramos agregar que México es el país latinoamericano donde se gastan más recursos en los procesos electorales, y que, por otro lado, dicho gasto no repercute feha-

¹⁵A inicios de los años noventa se comienza a incrementar notoriamente el Gasto Social nominal de 1'145,489 millones en 1990 a 8'052,848 millones de pesos en el 2004. Desde la perspectiva de la salud, esto implicó un incremento del presupuesto de 211,743 millones en 1990 a 1'619,858 millones en 2004, lo que representa un aumento porcentual relativamente mayor que otros sectores sociales (MIDEPLAN, 2005).

¹⁶URL: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

¹⁷Los datos del Instituto Federal Electoral señalan que el Partido Acción Nacional obtuvo 14'916,927 votos, lo que representa 35.89 por ciento de los votos totales y la Coalición Por el Bien de Todos obtuvo 14'683,096 que corresponden a 35.33 por ciento de los votos. Véase: http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidentet/gra_nac.html

cientemente en la aceptación de los procesos democráticos de elección política como los más confiables.¹⁸

Tenemos pues frente a nosotros una especie de déficit democrático, ya que los ciudadanos esperamos más de la democracia y anhelamos obtener con su arribo un beneficio económico que en realidad parece desvanecerse día con día. He aquí uno de los puntos álgidos y problemáticos en la discusión: *¿Democracia con o sin desarrollo? ¿Desarrollo con o sin democracia?*

CONCLUSIONES

Si bien es cierto que diversos procesos históricos definen las transiciones democráticas de México y Chile, también lo es que en ambas sociedades persisten contradicciones estructurales que impiden consolidar un círculo virtuoso entre democracia y desarrollo. Tenemos pues que el cambio institucional, sea por la vía de la ruptura o por la incremental, se caracteriza por tener sociedades “más democráticas” pero al mismo tiempo “más” desiguales. Pese a esta situación, las expectativas sobre la democracia en ambos países persisten.

Por otra parte, la crítica al hecho de que los procesos de transición se centren en el ámbito político electoral ha despertado el interés por alentar la participación ciudadana como una forma de balancear el desfase entre la construcción de ciudadanía política y las llamadas “ciudadanías políticas y económicas”.

En efecto, varios autores coinciden en que la participación democrática de la ciudadanía contribuye, por un lado, a una distribución más equitativa del poder y, por otro, a evidenciar la complejidad de los problemas sociales existentes. Sin embargo, ésta también favorece el aumen-

¹⁸En junio de 2005 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES) dieron a conocer la *Encuesta Mundial sobre el Costo del Empadronamiento y las Elecciones*. El reporte CORE: *A Global Survey on the Cost of Registration and Elections*, puede consultarse en: <http://www.undp.org/governance/docs/Elections-Pub-Core.pdf>. Por otra parte, cifras del Instituto Federal Electoral revelan que el proceso electoral del 2006 tuvo un costo general de 12 mil 920 millones de pesos, de los cuales correspondieron a los partidos cuatro mil 926 millones y mil 62 millones al financiamiento del voto en el exterior. El propio Instituto señaló que el gasto en comparación con el proceso electoral del año 2000 (11 mil 462 millones) aumentó en 12.7 por ciento y estimó que el costo de cada voto nacional será de 276 pesos.

to de la efectividad y la eficacia de las políticas planeadas por los gobiernos. De tal forma, la participación ciudadana deriva en un aliciente y complemento indispensable para las acciones y estrategias gubernamentales. En parte, porque se otorga mayor transparencia al sistema político, agiliza la consideración de los problemas sociales más relevantes en la agenda gubernamental y promueve que se hagan presentes diferentes grupos y demandas en la sociedad.

Así, la participación de los diversos actores sociales, especialmente en la toma de decisiones, es una tarea inaplazable en el fortalecimiento del importante papel que tiene la sociedad civil por su intervención en los aspectos que directamente le atañen, sean sociales, políticos o económicos. Ello supone que el Estado deje de ser el centro de las relaciones de intercambio económico y reconfigure su papel en el tratamiento de las relaciones sociales.

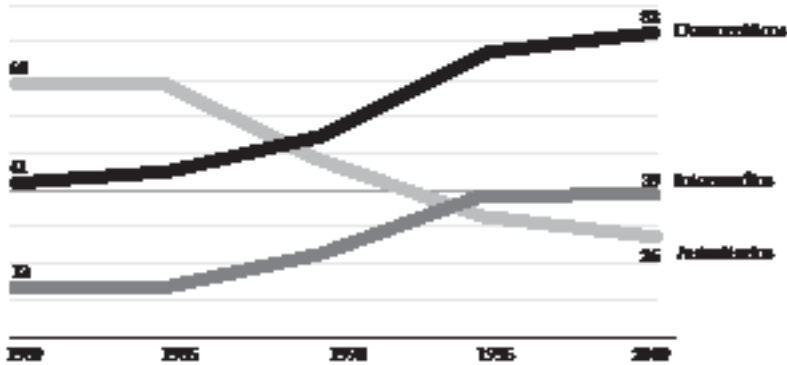
Con todo, tal vez estemos en la antesala de una ampliación de la democracia electoral hacia una de tipo posiblemente deliberativo donde la constante participación de la ciudadanía pueda definir la toma de decisiones. Valga el ejemplo del modelo de autogestión como una solución viable que podría ser una figura política funcional en ciertos aspectos de la vida social, incluyendo la económica.

Sin embargo, la apertura democrática y la ausencia de vicios en los procesos políticos democráticos debe ser la tarea principal de nuestras agendas. Los alcances del modelo democrático estarán por definirse. El vínculo entre desarrollo y democracia es eje del debate contemporáneo y requiere, entre otras cosas, de instituciones adecuadas que articulen los retos con los problemas concretos que viven los países latinoamericanos y el aumento de espacios que coadyuven en el “empoderamiento” de nuestras sociedades para definir los caminos más convenientes.

ANEXO GRÁFICO

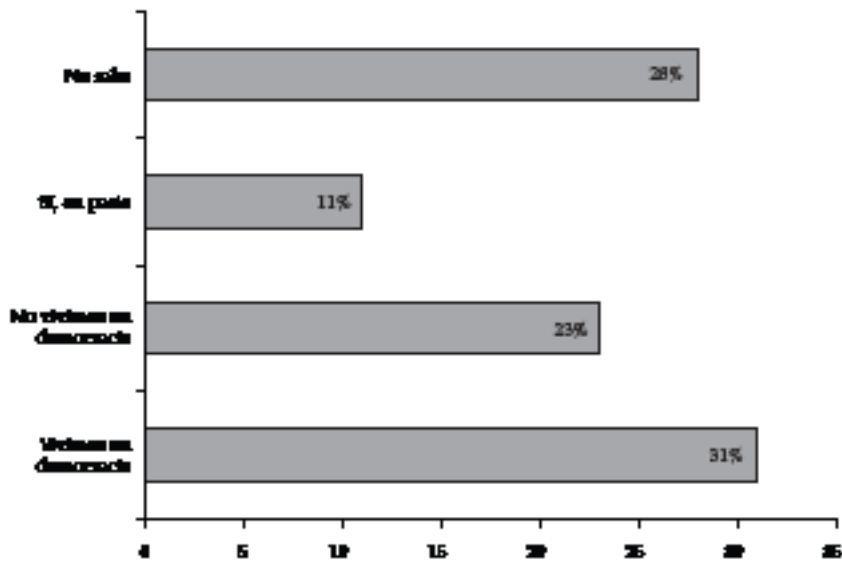
Gráfica 1
GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS EN EL MUNDO

Los gobiernos democráticos están en aumento en todo el mundo.



Fuente: *Polity IV*, 2002.

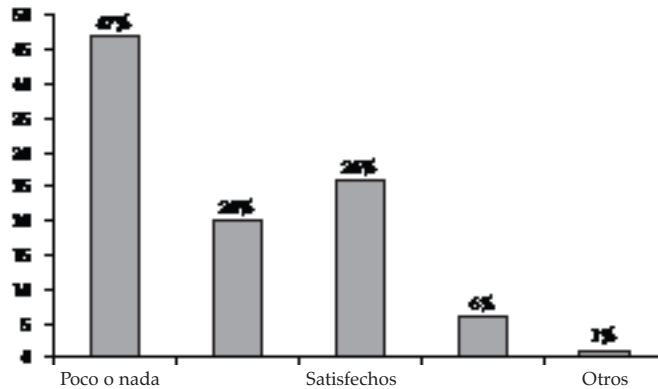
Gráfica 2
PERCEPCIÓN SOBRE LA DEMOCRACIA ENTRE LOS MEXICANOS



El resto del porcentaje corresponde a las respuestas: "No contestó" y "otra".

Fuente: "Conociendo a los ciudadanos mexicanos, principales resultados", *Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Segob*, 2005.

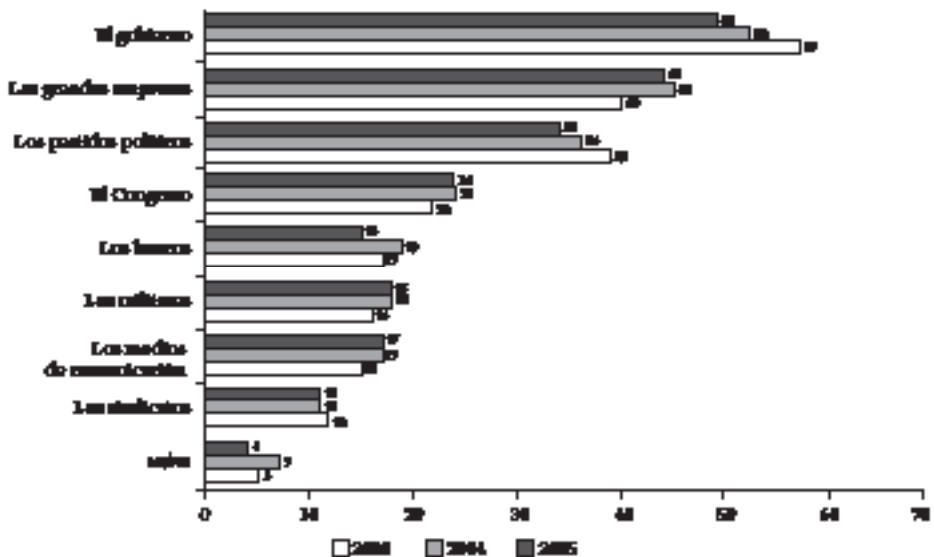
Gráfica 3
SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA



Fuente: “Conociendo a los ciudadanos mexicanos, principales resultados”, *Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Segob*, 2005.

Gráfica 4
CREDIBILIDAD EN LAS INSTITUCIONES
¿QUIÉN TIENE MÁS PODER? AMÉRICA LATINA, 2003-2005

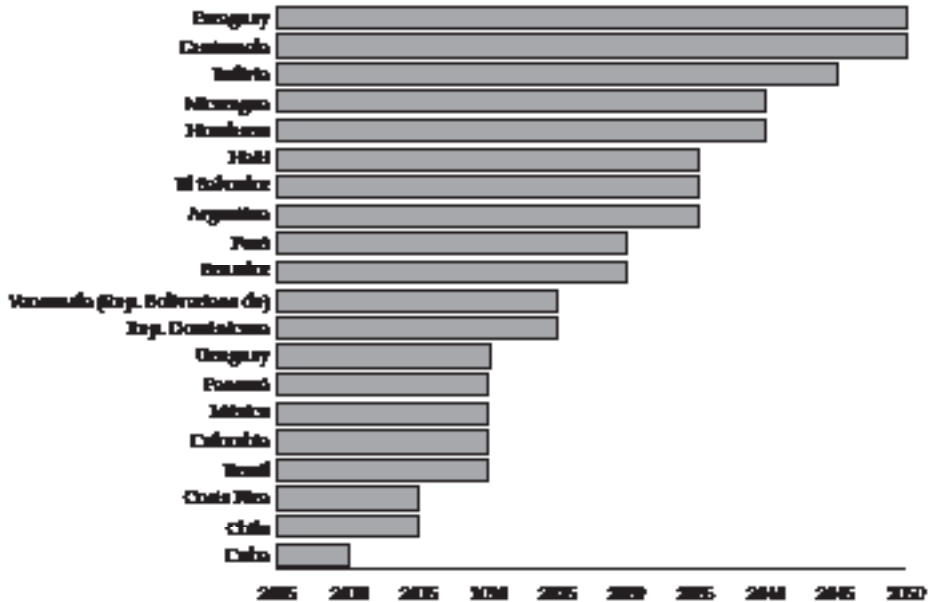
*¿Quién cree usted que tiene más poder en (país)? Nombre hasta tres.
Respuesta múltiple: el total suma más de 100 por ciento.



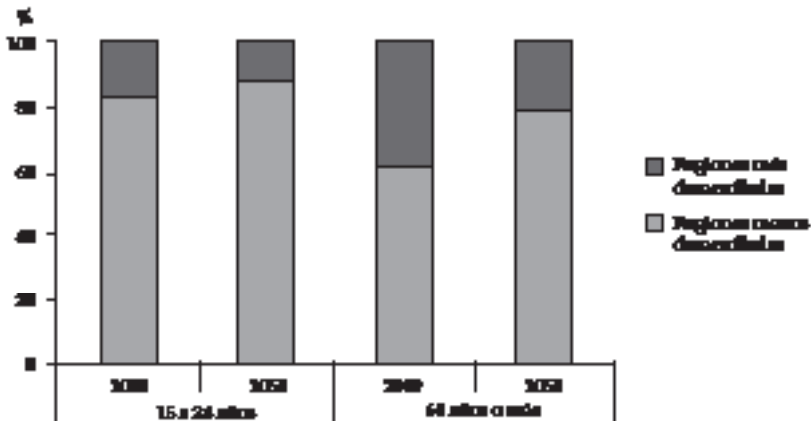
Fuente: Latinobarómetro 2003-2005: n=18.656, 19.605, 20.207.

Gráfica 5
BONO DEMOGRÁFICO

América Latina y El Caribe: año en que “termina” el bono demográfico según país.

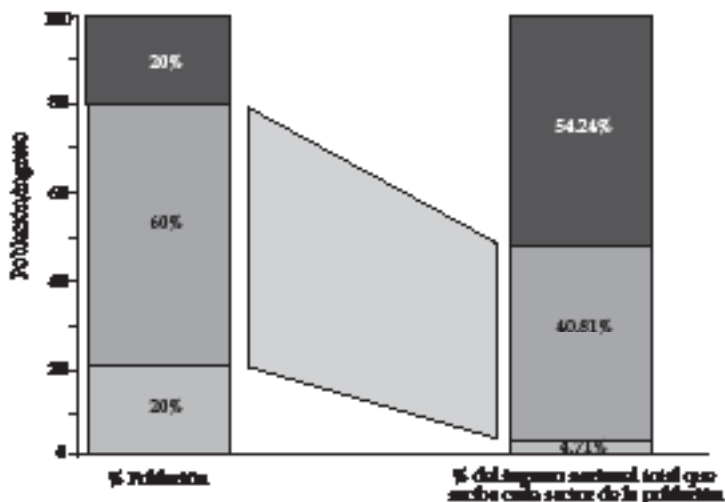


Gráfica 6
PROPORCIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS
EN EL TOTAL DE POBLACIÓN MUNDIAL, 2000-2050



Fuente: *World Population Prospects: the 2002 revision*, vol. II, núm. 03. xiii.7; citado en el *Informe Mundial sobre la Juventud 2005*, Naciones Unidas, p. 75.

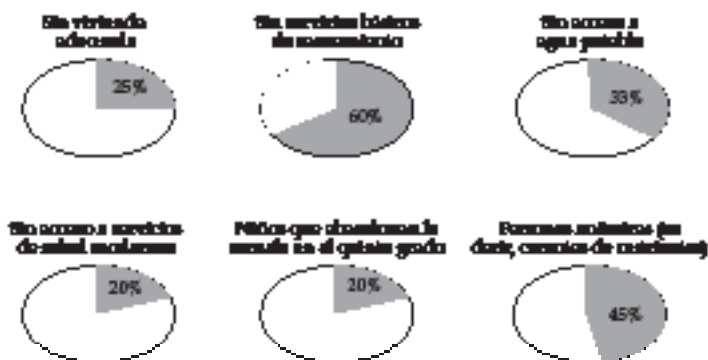
Gráfica 7
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO



Nota: Los datos están ponderados por población y se elaboran sobre la base de los últimos datos disponibles de distribución de los ingresos de los hogares urbanos, por quintiles y deciles como porcentajes del ingreso nacional total. La población de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela corresponde al año 2002. Para Brasil, El Salvador, Nicaragua y Paraguay se utilizaron datos del 2001. Finalmente, los datos de Chile corresponden al año 2000, mientras que los de Perú a 1999. La sumatoria de la columna de la distribución del ingreso no suma el 100 por ciento debido a que la distribución del ingreso dividida por quintiles y deciles para algunos países tampoco suma 100 por ciento.

Fuente: CEPAL, Unidad de Estadísticas Sociales, División de Estadística y Proyecciones Económicas.

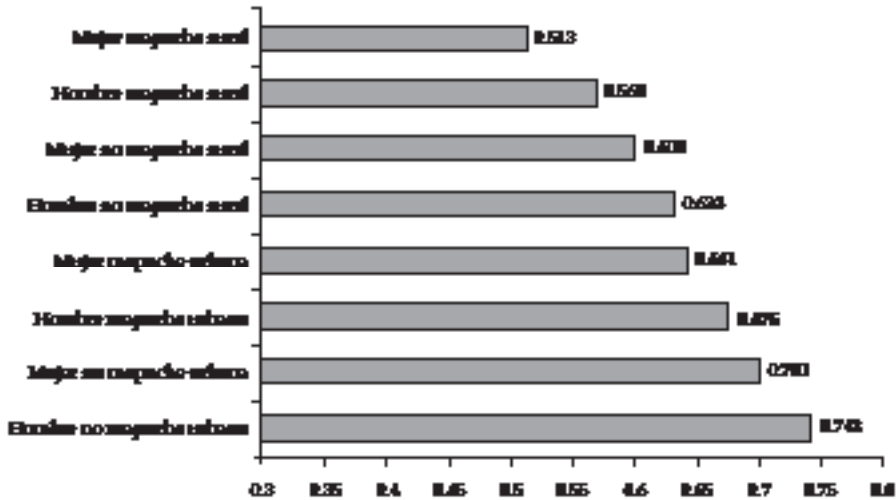
Gráfica 8
CONDICIONES SOCIALES E INSTITUCIONES



La población de los países en desarrollo, cuyas dos terceras partes viven por debajo de la línea de pobreza, carece de acceso a los servicios relacionados con las necesidades humanas básicas.

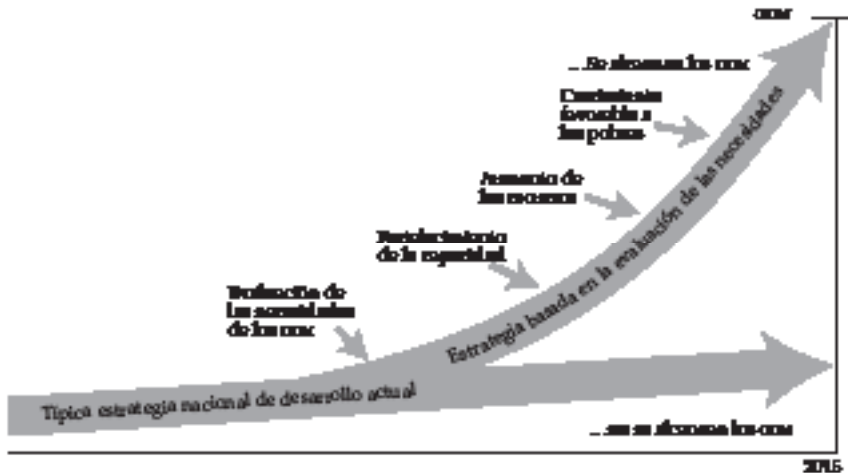
Fuente: *Estado de la población mundial, 2001*, FNUAP.

Gráfica 9
POBLACIÓN DE LA COMUNIDAD MAPUCHE



Fuente: Universidad de la Frontera (UFRO) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Chile.

Gráfica 10
ESTRATEGIAS PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DEL MILENIO



El logro ODM requiere estrategias audaces y de largo plazo. Integrar los ODM en el desarrollo nacional brinda mayores posibilidades de éxito.

Fuente: Adaptado del documento *Preparing National Strategies to Achieve the Millennium Development Goals: A Handbook*, Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2004), *Inequality in Latin America: breaking with history?*, Washington, World Bank Latin American & Caribbean Studies.
- BELLVER, Ana (2006), "Transparency Reforms: a Second Generation Institutional Change", ponencia presentada en el XI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 de noviembre.
- CELADE, División de Población de la CEPAL, *Estimaciones y Proyecciones de Población Vigente* (2002), *World Population Prospects: the 2002 revision*, Naciones Unidas.
- (2005), "Transición Demográfica", en *Temas de población y desarrollo* (1).
- FLACSO (2007), *Una reforma necesaria. Efectos del sistema binominal*, Programa Gobernabilidad, Chile, Cuadernos de Trabajo.
- (2007), *Funcionamiento interno de los partidos políticos en Chile. Un diagnóstico*, Chile, Programa Gobernabilidad, Cuadernos de Trabajo.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (1997), "Revisando las transiciones democráticas en América Latina", en *Nueva Sociedad*, 148, pp. 20-29.
- (1998), "Representatividad y partidos políticos. Los problemas actuales", en Thomas Manz y Moira Zuazo (coords.), *Partidos políticos y representación en América Latina*, Caracas, ILDIS-Nueva Sociedad, pp. 15-23.
- MACHINEA, José Luis y Martin Hopenhayn (2005), *La esquivada equidad en el desarrollo latinoamericano*, Serie de informes y estudios especiales, Santiago de Chile, núm. 14, CEPAL-Naciones Unidas.
- Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) (2005), *División de Planeación Regional*, Santiago de Chile.
- Ministerio de Planificación y Cooperación (2003), *Encuesta CASEN 2003*, Santiago de Chile.
- NAÍM, Moisés (1994), "Las instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina", ponencia presentada en el Seminario sobre crecimiento económico, Bogotá, 27 y 28 de junio, INDES-BID.
- O'DONNELL, G. y P. Schmitter (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, vol. 4, Barcelona, Paidós.

- OLAVARRÍA, Mauricio (2005), *Pobreza, crecimiento económico y políticas sociales*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- PNUD (2000), *Informe de Desarrollo Humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago de Chile.
- (2004), *Primer Informe sobre la Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Argentina, Alfaguara.
- (2005), *Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*, México.
- SEGOB (2005), *Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Segob. Conociendo a los ciudadanos mexicanos, principales resultados*, México.

Páginas de Internet

- CAMPOS Roy, "Confianza en las instituciones", *Encuesta Nacional de Vivien-*
das, febrero de 2007, en: http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos_pdf/mxc_NA20070201
- Corporación Latinobarómetro, www.latinobarometro.org
- Data Query-The World Bank Group, en: <http://devdata.worldbank.org/data-query>
- Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas*, aprobada el 13 de septiembre de 2007, en Asamblea General de la ONU, URL: http://www.onu.org.pe/Upload/Documentos/pueblosindigenas_N0749833.pdf
- Encuesta Nacional de la Juventud 2005. Resultados preeliminares*, en: www.imjuventud.gob.mx
- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, en: www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/metadatos/encuestas/encppc_239.asp?c=4887-37k
- Instituto de Investigación y Capacitación para el Avance de las Mujeres, en: http://www.un-instraw.org/es/?option=com_frontpage&Itemid=1&lang=es
- Instituto Federal Electoral: <http://www.ife.org.mx>
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance, en: <http://www.idea.int/elections/index.cfm>

Introducción a la Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, en: <http://www.camaradediputados.org.mx/3.diputados.gob.mx/camara/content/download/7220/38164/file/intro2003.pdf>

La Jornada, Suplemento semanal, núm. 18, 31 de octubre de 2005, en: <http://www.jornada.unam.mx/2005/10/31/4n1sec.html>

Mesas de Trabajo Coloquio ENCUP, en: <http://www.gobernacion.gob.mx/coloquio/menu.htm> - 2k_

PNUD e IFES, *Report CORE: A Global Survey on the Cost of Registration and Elections*, en: <http://www.undp.org/governance/docs/Elections-Pub-Core.pdf>

Bases de datos

SEGOB (2006), *Base comparativa entre la Segunda y Tercera ENCUP*, México.

Boletín Consulta Mitofsky (2007), *Confianza en las Instituciones*, febrero.

PARTIDOS Y DEMOCRACIAS

(¿“PORQUE AMORES QUE MATAN NUNCA MUEREN”?)

Víctor Hugo Martínez*

Dice una canción de Joaquín Sabina: “el amor empieza a irse *ahora que no te pido lo que me das*.” La relación partidos-democracia, celebrada hace bien poco como un triunfo a la muerte de los regímenes autoritarios, sufre de esa misma paradoja. Nunca como hoy la democracia reina a nivel internacional, pero su reinado padece de un gran escepticismo hacia los partidos políticos. Este recelo no es, sin embargo, nuevo.

En 1902, en el primer estudio sistemático de partidos, Ostrogorski escribía: “Los partidos han sido exitosos para asegurarse el control del gobierno, pero han fracasado miserablemente en sus funciones representativas” (1964: 539). Ciento seis años después, la relación partidos-democracia continúa siendo problemática. Sabemos que se necesitan mutuamente, que juntos hacen un gobierno deseable, pero también hemos descubierto que las democracias partidarias pueden ser poco democráticas.

En ese contexto, en el que la relación partidos-democracia es apropiada pero no plenamente satisfactoria, la literatura comporta dos “novedades”. Por una parte, *la crítica democrática de la democracia* (O’Donnell, 2007), donde estarían propuestas como las “democracias delegativas” (O’Donnell, 1992), “exigentes” (Pasquino, 1999), “ciudadanas” (O’Donnell, 2003), o “de calidad” (Cansino y Covarrubias, 2007; Morlino, 2005; Schmitter, 2005). Por la otra, teorías partidistas configuradas como *postdebate al debate agotado de la crisis de los partidos* (Mair, 2007, 2006, 2004; Biezen, 2004).

Ambas sendas investigativas sobrevienen a discursos teóricos considerados en su momento (casi) definitivos: la teoría de la consolidación democrática y, segundo, la hipótesis de *la crisis del concepto crisis de parti-*

*Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

do. Esta nueva vuelta de tuerca supone un tardío pero valioso *mea culpa*. “Ahora que” por fin las democracias partidarias son dominantes, sus estudios (de teoría democrática y teoría partidista) retoman argumentos normativos que antes excluyeron: no basta la democracia sin calidad, los partidos no deben gobernar sin representatividad, se frasea de un tiempo a la fecha.

Planteado lo anterior, este trabajo tiene dos objetivos: 1) estimar, como signo de la conflictiva y nunca romántica relación entre partidos y democracias, las agendas investigativas que precedieron al actual debate por la calidad democrática y los partidos (otra vez) representativos; 2) apuntar, a efecto precisamente de las últimas reformulaciones académicas, que el mejor funcionamiento de los partidos es una condición necesaria, pero no suficiente, para la calidad democrática.

Si el desencanto es un fenómeno genérico del proceso democrático (Schmitter, 1991: 115), vale decir para espantar decepciones imprevistas, que este ensayo no resuelve ningún problema teórico o empírico. Más bien lo contrario. Su afán es esbozar ciertos desencuentros (conceptuales, fácticos, crónicos y/o coyunturales) de la relación partidos-democracia que conspiran contra una alianza menos accidentada y precaria. *Amores que matan nunca mueren*, dice otra de las canciones de Sabina que poetizan el exceso. Sin ser éste el caso por cuanto la interconexión partidos-democracias está más allá de la retórica, dicho lazo no está libre de numerosos y peliagudos *impasses* de orden histórico, académico y/o político. Algunas de esas encrucijadas desfilarán también por estas páginas como consecuencia de su propio relato.

UN PÓRTICO NECESARIO

Los partidos políticos, se cree y pregona, ejercen una representación política democrática. La frase, común y repetida, conjuga tres elementos no fáciles de definir. No voy a hacer aquí la arqueología de sus complicados significados, pero me interesa sentar una premisa: democracia, representación y partidos son conceptos ideal y analíticamente convergentes, pero sus propias trayectorias intelectuales y empíricas hacen su improbable unidad contingente (incierta) y no ineludible (absoluta).

Democracia es el concepto más antiguo de los tres. Su prestigio, se sabe, debió remontar el rechazo que en épocas clásicas sentían por ella autores como Platón o Aristóteles. La democracia no nació con partidos, ni tampoco el principio de representación le fue inherente. En su momento fundacional la democracia no era representativa. Su raíz, que hoy nos parece inseparable de la libre elección de gobernantes, fue durante siglos el sorteo y no la elección (Manin, 1998; Marcos, 2000). Hasta el siglo XVIII, como puede constatarse en obras como *El espíritu de las leyes* (Montesquieu) o *El contrato social* (Rousseau), la elección de gobernantes fue apreciada como un método aristocrático.

El significado de la democracia, vemos entonces, atraviesa un largo viaje histórico inspirado por la ilusión de que los ciudadanos tengan gobiernos que los representen. De alguna manera, su estudio ha sido el descubrimiento de obstáculos a esa ilusión. Ya en 1939, cuando la ciencia política estaba en pañales, Merriam era poco optimista sobre la plena concreción del sueño: “es casi imposible que los electores puedan, en un momento dado, obtener el control del gobierno. No es que nuestro sistema electoral se proyecte para dificultar el control popular, pero en la práctica eso es lo que ocurre” (Merriam, 1941: 51. En esa misma línea véase también Manin, Przeworski y Stokes, 2004).

Proteger la ilusión democrática, así sea reajustándola, es una asidua ruta académica. Dahl, desde 1953, ha trabajado sobre los procesos, requisitos, condiciones y criterios de la democracia (Dahl, 1982, 1987, 1989, 1992, 1999). La democracia, por él definida como “el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos” (1989: 13), merecería en sus investigaciones la conocida denominación de “poliarquía”. Sobre las democracias existentes, recuerdo muy bien una sentencia de un profesor en mis cursos doctorales, la teoría de la poliarquía ha dicho ya todo. Para las teorías de la calidad democrática resulta, sin embargo, que ello no es así. De hecho, el debate *pospoliarquía* define una democracia de baja calidad como una que cumple con los requisitos de Dahl, pero no satisface aún otros criterios democráticos (Mazzuca, 2007: 42).

Si Dahl, pongámoslo de este modo, utilizó una estrategia sustitutiva mediante la que la ilusión democrática fue resguardada intercambiando el vocablo democracia por el de poliarquía, de un tiempo a la

fecha otra estrategia, adjetiva y aditiva, viene ganando espacio en la literatura. Democracias ciudadanas, de desarrollo, auditadas, de calidad, etcétera, son adjetivos democráticos con un denominador común: sumar nuevos atributos a los que ya Dahl hubiera propuesto. En el fondo, lleva razón Munck (2007: 26), el problema sigue siendo el mismo: la búsqueda, sin un hallazgo último e indisputado, de una respuesta a la pregunta por el significado de la democracia. ¿Qué es la democracia? ¿Un sistema político (Dahl); un arreglo institucional (Schumpeter, 1996); un régimen pero también una forma de Estado (O'Donnell, 2007); una forma de sociedad (Lefort, 1990; Castoriadis, 2000)? *What is democracy?*, como Munck lo advierte, es más acá de alguna “novedad”, el objeto de estudio de las teorías sobre la calidad democrática. Democracia, cierro aquí su pórtico, no es un término de fácil resolución.

Con el concepto de representación las cosas no son menos intrincadas. Veamos. Si la representación existía en la *polis* clásica como un medio aristocrático para seleccionar magistrados, consejeros o tribunales (Manin, 1998), la representación “democrática”, la que hoy entendemos y defendemos como indispensable, no fue compañera del nacimiento de la democracia. Su invención, siglos después, es un legado de revoluciones históricas (inglesa, estadounidense y francesa) que avanzarían ideas radicalmente modernas, tales como la existencia de ciudadanos y, sobre todo, la consideración de que toda autoridad legítima procede del consentimiento sobre aquéllos que va a ejercerse. Hobbes, aunque tampoco le es muy reconocido, sería uno de los primeros en reputar a los ciudadanos como fuente de legitimidad.

Pero incluso los gobiernos modernos serían hasta la segunda mitad del siglo XIX representativos pero no democráticos. Dicha representación, depositada en grupos legislativos al servicio de un pequeño y prominente sector de la sociedad, prescindiría de los partidos (únicas organizaciones, por entonces emergentes, capaces de incluir a las masas en la política). Más aún: para los fundadores del gobierno representativo moderno la creación de partidos fue vista como una amenaza para la libertad del individuo. La reunión contingente de la democracia, la representación y los partidos (de masas) sería, pues, comprendida originalmente como una crisis del gobierno representativo (Ostrogorski, 1964),

un peligro para el parlamentarismo (Weber, 1967), o peor todavía, un disparo letal al corazón de la democracia (Michels, 1962).

Si históricamente el principio de la representación ha sido variable, su archivo conceptual tampoco desmerece en complejidad. “Re-presentación”, define Pitkin (1985), es hacer presente en algún sentido algo que, sin embargo, no está presente de hecho. Representación, según esto, consiste en una sustantiva actuación por otros que, por ser o tener que ser “sustantiva”, hace de ella un concepto enrevesado. Qué se representa y cómo se le representa “sustantivamente”, son así preguntas detonadoras de debates (Bobbio, 1986). Entre éstos figuran: 1) la visión del representante como un delegado sin libertad o con cierta capacidad de interpretar los intereses de otros; 2) la prohibición del mandato obligatorio con el fin de que el representante vele por intereses nacionales y no particulares; 3) la ¿falacia o validez? de la representación orgánica, esto es, la idea de que la fidelidad representativa parte de perfiles socioeconómicos (un indígena debe tener un legislador indígena, por ejemplo); 4) la rendición de cuentas como la auténtica marca democrática del representante (Pitkin, 1985); 5) la negación de la rendición electoral de cuentas como garantía de representación (Manin, Przeworski y Stokes, 2004); 6) la sumatoria de otros tipos de *accountabilities* (rendición de cuentas horizontal y societal) más allá de las elecciones (O’Donnell, 2007).

Representación, se vislumbra su opacidad, no es un concepto con una definición teórica y una operacionalización empírica colmada de consenso. Qué es la representación, así como ocurre con la democracia, carece de una solución unívoca.

Si en ciencias sociales construir conceptos es un problema gordo, el de partido político se lleva la medalla. Sabiendo eso, Ware calificaría su propio concepto como inconcluso: “el partido es una institución que busca influencia en el seno de un Estado, a menudo intentando ocupar posiciones en el gobierno, y puesto que normalmente defiende más de un único interés social intenta, hasta cierto punto, agregar intereses” (Ware, 1996: 5). El estudio de los partidos, *entes misteriosos* diría Duverger (1957: 12), añade entonces otras dificultades para el buen concierto de éstos, la democracia y la representación.

El análisis partidista evoca la (in)definición teórica que produce la ausencia de una teoría general de los partidos (Katz y Crotty, 2006). En

1951, aludiendo a esa falta de teoría comprensiva, Duverger evadiría definir a los partidos. “Una comunidad de estructura particular” (1957: 11), y inada más!, fue su propuesta conceptual. Panebianco (1990), contagiado por el síndrome de las no-definiciones, avalaría en 1982 la ausencia de un concepto que perjudicara y perjudicara la investigación partidista.

Definiciones, por supuesto, se cuentan por muchas, pero todas ellas despiertan objeciones en la literatura especializada. Para Duverger un partido es una organización fuerte y estable. Pero precisamente contra esa idea, los partidos han sido definidos también como “cualquier grupo, aunque laxamente organizado, que busca puestos gubernamentales bajo una cierta etiqueta” (Epstein, 1967: 9). Conceptos como “el partido es una institución que busca enlazar al público con el poder político a través de ubicar a sus representantes en posiciones de poder” (Lawson, 1976: 3), no son por otra parte, inmunes a la crítica que denuncia un sesgo funcionalista (Panebianco, 1990), o de plano, la desaparición analítica del partido en definiciones cuyo núcleo es la ambición individual: “el partido es un equipo de personas que tratan de controlar el aparato de gobierno” (Downs, 1973: 27). Si los partidos son, como pensara Beyme (1986: 35), “organizaciones ideológicas”, ello tampoco está libre de impugnaciones: “un partido no es un grupo de hombres que intentan fomentar el bienestar público con base en un principio sobre el que todos se han puesto de acuerdo” (Schumpeter, 1996: 359).

Ante la cuantía de formulaciones teóricas, Pomper redactaría en 1992 un texto (*Conceptos de partidos políticos*) con afanes resolutivos. Pero su intento distinguiría ocho conceptos distintos de partido! Despejar la relación de los partidos con la democracia, vemos entonces, precisa hacerse cargo de la polisemia de sentidos inherentes a un partido político. Parte de estos desacuerdos deviene de tradiciones analíticas con definiciones repelentes entre sí. Lawson localiza cinco enfoques (histórico, estructural, de comportamiento, funcional-sistémico e ideológico); Charlot (1987), cuatro (estructural, funcional, ideológico y sistémico); y Montero y Gunther (2002), tres (inductivo, funcionalismo y elección racional). Cada escuela, sobra decirlo, ve el vínculo partidos-democracia con premisas, contenidos y matices distintos. De los partidos definidos como una estructura permanente, a su conceptualización como fracciones de políticos sin ninguna estructura organizativa (Krehbiel, 1993), la rela-

ción partidos-democracia no cuenta en la literatura partidista con verdades reveladas o teorías únicas.

Democracia, representación y partidos, podemos resumir, encarnan un triángulo de doble complejidad: 1) la que nos preocupa cuando lamentamos que el rendimiento de su relación no sea la deseable, y 2) la que estamos obligados a aceptar cuando, vistos uno a uno, estos conceptos son una puerta abierta a diversos y a veces contradictorios significados. Elegir una de sus definiciones supone la desestimación de otras. Algo de ello, seguramente, incide en la recuperación actual de semánticas otrora marginadas.

DEMOCRACIAS Y PARTIDOS: (DES)ENCUENTROS CRÓNICOS

Afirmé en la introducción que la *crítica democrática de las democracias* y el *posdebate por la crisis de los partidos*, son brechas literarias relativamente novedosas. Dije, y ahora repito también, que el objetivo del texto es recordar el sinuoso camino que precede a estas nuevas olas teóricas. Una manera insuficiente, pero didáctica de hacerlo, es esquematizar el expediente en cuatro estaciones: *divorcio original*, *¿época gloriosa?*, *¿retórica? de la crisis*, y *resaca triunfalista*. Cruzando tales ciclos, la relación partidos-democracia generaría diferentes humores literarios: *pesimismo*, *festejo*, *depresión/renacimiento* y *(re)examen* de la última alegría y confianza. Cuento los contenidos de estas estaciones, y tras ello libero algunas reflexiones parciales.

La primera estación teórica partidos-democracia es de fisura y oposición: los partidos socavan la democracia, escribe Ostrogorski en 1902. La fobia partidista adquirirá fama literaria en los años sesenta del siglo xx, pero su origen es inseparable del surgimiento de los partidos. Por ser transgresora de gobiernos representativos sin base partidaria, y porque la organización de los partidos es portadora de “un comportamiento político disidente frente al sistema de normas vigente” (Beyme, 1986: 17), el nexo partidos-democracia será temprana y vehementemente rechazado por muchos. Desde su infancia, los partidos serán percibidos así como enemigos del gobierno democrático.

Los partidos, expresará muchas veces Ostrogorski, son una *machine domination* con tareas “inmorales”: corrupción de la opinión pública,

aplicación de encuestas para reforzar su poder, clientelismo sobre la población, etcétera. Ostrogorski, de tan horrorizado que estaba con ellos, clamaría por su eliminación. Michels, también en los albores del siglo xx, compartiría en mucho el juicio de los partidos como venenos para la democracia. Los partidos, aseveraría éste en su popular ley de hierro de las oligarquías, engendran una elite antidemocrática. Ostrogorski y Michels, aunque más interesados en la democracia interna partidista que en otra cosa, dejarían pronta constancia del escepticismo hacia los partidos como vehículos democráticos.

Los partidos son producto y pilares de la democracia será, por el contrario, una de las tesis más encomiadas de Duverger. *Los partidos políticos*, clásico que Duverger publicase en 1951, significará así una etapa festiva de la relación partidos-democracia donde los partidos de masas serán considerados “las organizaciones del futuro”. Los partidos, identificados como cemento de los sistemas democráticamente representativos (Neumann, 1965; Lipset y Rokkan, 1967), gozarán literariamente entonces de una época gloriosa. Resumo algunos atributos que darían al partido de masas ese prestigio.

Situado entre el Estado y la sociedad civil, el partido de masas ostentaría rasgos internos (organización doméstica) y externos (papeles en el ambiente social) peculiares. Internamente, contendría un gran número de militantes de los que obtendría casi la totalidad de su financiamiento. Por ese lazo, estos partidos tendrían una mecánica articulada entre líderes y bases, cuyo funcionamiento dependería de una organización extraparlamentaria (“el aparato”) creada para velar por la cohesión. Fuertemente disciplinados, estos partidos ofrecerían a sus miembros una prominente integración social. Catapultados además por conflictos de clase, serían ideológicos y programáticos. Externamente, los partidos de masas cumplirían una notable tarea de representación. Sus estructuras, localmente fincadas y enlazadas, asegurarían el contacto entre masas y líderes. Dirigida a sectores electorales predefinidos y bien limitados, esa función favorecería la movilización de un determinado grupo social. Dado ese papel, los partidos de masas funcionarían como canales mediante los que los grupos sociales participarían en la política formulando demandas al Estado. En suma: los partidos de masas comportarían bases organizativas sólidas y extensas, claros vínculos identi-

tarios con el electorado, estrategias políticas ideológicas, y bases electorales estables en el tiempo.

Esos atributos, hay que resaltarlos, empatarían con un tejido social muy específico: una estructura socioeconómica con clivajes polarizados; una concepción de la política centrada en la lucha de partidos que encarnaban esos clivajes; una visión de la democracia no ceñida a la trama electoral. Bajo condiciones así, la literatura clásica legaría cualidades románticas y festivas del partido de masas: su mayor interés no en ganar votos sino en “promover valores espirituales y morales en la vida política” (Duverger, 1957: 29); la creación (a efecto de la pasión por los partidos) de “células de a bordo que reúnen a los marinos en un mismo navío” (Duverger, 1957: 57); el contagio entre partidos de derecha del modelo organizativo de los partidos de masas de izquierda.

¿Qué tan de cierto y de mito hay en esta bella imagen partidista? Buceando en la literatura, no faltan los contra-argumentos que cuestionan un supuesto pasado heroico de los partidos. Ya en 1942, Schumpeter ofrecería páginas desacralizantes: los partidos no corrigen la apatía política de los ciudadanos, circunstancia por la que, racionalmente, éstos son apenas “un grupo cuyos miembros se proponen actuar de consumo en la lucha de la competencia por el poder político” (Schumpeter, 1996: 359).

Con una diagnosis enraizada también en la despolitización social, Kirchheimer escribiría en 1954 el primero de sus ensayos que estipulan el reemplazo del partido de masas por un tipo de partido ya no ideológico sino electoral, ya no clasista sino con clientelas heterogéneas que diluyen su perfil programático. *Catch-all*, o agarra-todo, llamaría Kirchheimer a esta transformación partidista forzada por la desideologización y depolarización económica de las estructuras sociales. “Tras la Segunda Guerra Mundial [...] el partido de integración, producto de una época de diferencias de clase más profundas y estructuras confesionales más reconocibles, está sometido a la presión de convertirse en *catch-all*” (Kirchheimer, 1966: 184 y 190). Sólo tres años después del reporte de Duverger, Kirchheimer presentará así a los partidos ideológicos como una etapa efímera y transitoria dentro de una evolución general hacia cárteles electorales inapetentes e incapaces de revolucionar el *statu quo*.

Contemporáneas a las de Duverger, las notas de Schumpeter y Kirchheimer tienen al menos dos derivas significativas. Uno: la inexistencia, contra lo que Duverger pensara, de un cierto modelo de partido como hegemónico. Dos: una duda razonable al respecto de una época gloriosa de romance entre partidos y democracias (los partidos, detectaría Kirchheimer desde 1954, son funcionales a los poderes fácticos que dominan la sociedad e impiden a la democracia partidaria transformaciones sustantivas).

Pasemos a nuestra tercera estación teórica: la de la crisis (¿empírica o retórica?) de los partidos como actores democráticos. Este debate está ligado al parteaguas de Kirchheimer: ¿el cambio de los partidos anuncia su declive o fortalecimiento? Para unos, la devaluación de la ideología y militancia partidistas (que Kirchheimer apuntase) serán muestra de declive. Pero para otros, éstos y otros cambios significarán un mayor equipamiento partidista para responder a los desafíos sociales. Esta discusión abrirá dos escuelas (Appleton y Ward, 1995: 114): 1) la de los *declinist*, teóricos del declive, descomposición o deterioro partidistas, y 2) la de los *revivalist*, defensores de la adaptación, metamorfosis o revitalización de los partidos. Resumiré esta confrontación.

Entre los años sesenta y finales del siglo xx el mundo transitó de una época de cambios a un cambio de época. La literatura partidista, atenta a los vuelcos sociales que los partidos han debido enfrentar, prohijaría un diálogo entre dos prefijos, *post* y *de*, que aluden a un momento de evolución o de franca crisis. En sociedades (*post*)industriales o (*post*)materiales, los partidos sufren desajustes que los llevan a su (*de*)clive o (*de*)terioro (Inglehart, 1977; Lawson y Merkl, 1988). El cambio social forzaría así el cambio-crisis partidista. Aspectos como la fragmentación de las identidades colectivas, la pérdida de confianza en las instituciones de la democracia, el crecimiento de los sentimientos antipartidistas, el surgimiento de movimientos sociales con mayor capacidad de representación, la pérdida de votos, o la volatilidad electoral, serían síntomas inequívocos del crepúsculo y eventual muerte de los partidos.

Frente a un juicio como el previo, su réplica contradiría las bases de lo que Strom y Svasand (1997: 4) llaman “la visión sombría y los tratados catastrofistas de los partidos”. Y los contra-argumentos serán no menos interesantes y persuasivos:

- 1) Continuidad, y no derrumbe, de los clivajes tradicionales. El nivel, históricamente inferior y no mayor, de volatilidad electoral. El cambio electoral como indicador espurio de cambio partidista: la volatilidad electoral no garantiza el cambio partidista ni su ausencia lo excluye (Mair, 1993).
- 2) Estabilidad de partidos tradicionales, potenciada por la institucionalización de sus clivajes competitivos y el magro rendimiento electoral de los nuevos partidos (Mair, 1997).
- 3) Definición de la crisis partidista como un proceso de adaptación y fortalecimiento que, en palabras de Aldrich (1995: 160), obligaría a sustituir el prefijo *de* (declive, decaimiento, descomposición) por otro de significado opuesto: *(re)*emergencia, *(re)*vitalización, *(re)*surgimiento de los partidos.

“Si el rol de los partidos continúa declinando, atestiguaremos su eclipse o reemplazo por otras instituciones que vinculen más efectivamente a los ciudadanos con su gobierno” (Flanagan y Dalton, 1984: 13). “Las consecuencias hipotetizadas por la literatura del declive partidista son demagógicas y extremistas” (Reiter, 1989: 326). Alegatos dispares como éstos avisaron un debate y una apasionante ecuación analítica: *¿Cambio Social = Cambio Electoral = Crisis Partidista?* Por supuesto, aseveran los teóricos del declive. No necesariamente, contrarrestan los teóricos de la adaptación.

La discusión literaria por la crisis de los partidos, vemos así, ha sido de una complejidad endiablada. Dentro de ella varios niveles están en juego: *a)* un debate subyacente, teórico y metodológico, sobre la concep-

EL DEBATE POR LA CRISIS DE LOS PARTIDOS

<i>Aserto o pregunta sobre la relación</i>	<i>Cambio social</i>	<i>Cambio electoral</i>	<i>Cambio partidista</i>
<i>Declinists</i>	Radical en sus consecuencias	Extremo	Declive Decadencia Desfalecimiento
<i>Revivalists</i>	Considerable, mas no radical en sus efectos	Limitado	Adaptación Transformación Fortalecimiento

Fuente: Martínez (2008).

tuación y operacionalización del cambio en los partidos; b) una suerte de (meta)debate sobre la visión teórica y práctica de la democracia y el papel en ella de los partidos; c) una cantidad ingente de temas traslapados (neocorporativismo, nuevos movimientos sociales, identificación partidista, valores culturales, organización y funciones de los partidos, etcétera). Que los partidos cambiaron es algo que nadie niega, pero si ese cambio trasluce una adaptación o un declive, más claro es aún, fue fuente de un candente desacuerdo académico.

Desahogado en los últimos 30 años del siglo xx, este debate pareció tener un epílogo incontestable: a pesar de sus obituarios, el cadáver de los partidos no apareció nunca. Más aún: por su conducción de gobierno, los partidos son indispensables para las democracias. Luego de los aires fúnebres, la persistencia darwinista de los partidos erigiría entonces una nueva línea de estudio: las transformaciones contemporáneas gracias a las que los partidos habrían sobrevivido.

En ese renglón, una de las hipótesis más refinadas sería la de un modelo partidista emergente definido por Katz y Mair (1995), como *partido cartel*. Contemplado como un “nuevo” estadio en la evolución partidista, dicho partido manifestaría una interpenetración entre el partido y el Estado (los partidos dejan de ser agentes de la sociedad civil para convertirse en agencias estatales), y un patrón de colusión interpartidista (los partidos dejan de rivalizar para más bien cooperar entre sí). La ayuda-financiamiento estatal, ahí donde los actuales partidos dependen económicamente de los recursos públicos, habría acelerado esta transformación.

Con los partidos cartel, agregan Katz y Mair, daría inicio un periodo en que los fines de la política se hacen autorreferenciales, la política deviene una profesión alejada del ciudadano de a pie, y los partidos, gracias a canales tecnológicos de comunicación (campañas personalizadas y mediáticas), serían más poderosos pese a sufrir una hemorragia de militantes –prescindibles para hacer llegar sus mensajes al electorado. Eficaces, pero decrecientemente legítimos en el ánimo ciudadano, los partidos cartel, indican también Katz y Mair, podrían ser causa, y no remedio, del malestar con la democracia partidista. “En el modelo cartel existe una percepción creciente de que la democracia electoral debe ser vista como el medio por el que los gobernantes controlan a los gobernados, y no al revés” (Katz y Mair, 1995: 22).

Recientemente, retomando esta última advertencia, Mair (2007, 2006, 2004) situaría a los partidos como responsables de fomentar *una democracia sin demos*, esto es, sin el ingrediente de apoyo y respaldo popular que debiera ser imprescindible. El punto, puesto en la mesa por quien más ha escrito a favor de la no-crisis partidista, resulta paradigmático de una franja académica crucial: la necesidad (presente en *la crítica democrática a la democracia* y en *el posdebate a la crisis partidista*) de evaluar las democracias, no sólo ya con criterios de eficacia y utilidad sociales, sino también con acentos normativos. Este (re)examen del vínculo partidos-democracias es, precisamente, la cuarta estación teórica de nuestro recorrido. ¿Qué novedades hay en ella?

La “teoría de la calidad democrática”, así fraseada, es por ahora una ola creciente de estudios inspirados en proponer nuevas dimensiones, alcances e indicadores para un concepto y una práctica de la democracia que mejore los requisitos, procedimientos y normas de la democracia poliárquica. El propio Dahl, reconociendo que las instituciones yugulares de la democracia representativa son apenas “un nivel de democratización mínimo”, no es ajeno al reto de “conseguir un nivel de democratización más allá de la democracia poliárquica” (Dahl, 1999: 114 y 115).

Democracia más allá de las reglas e instituciones poliárquicas es, luego, la consigna de “los críticos democráticos de las democracias”. Entre ellos, echando mano de la teoría política, filosófica y moral, sobresale una vocación normativa más transparente y ambiciosa. La calidad de la democracia aglomera así propuestas como:

- 1) Superar la democracia electoral, limitada al régimen político y elaborada por la versión más conservadora de la ciencia política, para construir un concepto de democracia que rebase lo institucional (O'Donnell, 2005, 2007). En la fijación de una democracia ideal sin oposición a la democracia real, los valores de la libertad, la igualdad y la justicia deben figurar como centrales (Morlino, 2005).
- 2) Ubicar la calidad de la democracia como posterior a la consolidación democrática. La consolidación de la democracia no es garantía de la calidad de la democracia, pues la sola consolidación de reglas e instituciones democráticas puede producir un régimen de baja calidad democrática (Schmitter, 2005). La calidad de la democracia, incluyendo valo-

res e ideales, supera analíticamente a la consolidación de la democracia, pues evalúa la democracia en términos de procesamientos, pero también de contenidos y resultados (Morlino, 2005).

3) Uso de premisas sociológicas, históricas y económicas:

a) una democracia de baja calidad mantiene la desigualdad social y económica (Morlino, 2005);

b) la teoría democrática debe incluir “una sociología política históricamente orientada” (O’Donnell, 2007);

c) “una democracia que se muestre impotente para impedir las desigualdades sociales y la permanente falta de oportunidades económicas, es una democracia difícilmente defendible” (O’Donnell, 2003: 15).

Definida la calidad de la democracia como “el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía” (O’Donnell, 2003: 158), este *nuevo concepto y enfoque de la democracia* reconsidera aspectos éticos (igualdad, libertad, justicia no formales) ensombrecidos antes por el diseño analítico de un andamiaje institucional de funcionamiento democrático. Asumido que dicho andamiaje resultó insuficiente para el “buen gobierno” de la democracia, la estrategia aditiva de juicios, valores y adjetivos normativos consiste así en “la extensión de la democratización a través de complementar los requisitos de Dahl mediante una *expanded definition of democracy*” (Mazzuca, 2007: 42).

¿Cómo, si es que la hay, se teje una relación entre la teoría de la calidad democrática y el posdebate partidista de la crisis? Por el momento, esta fase literaria no parece tener más puntos de contacto que el reconocimiento del peligroso vacío existente entre los ciudadanos y el mundo de la política. De un lado, la teoría democrática hace autocrítica y asume que sin calidad la democracia degenera “en el gobierno de los políticos y no en el de los ciudadanos” (Nun, 2000). Por otro, la teoría partidista contemporánea revisita sus propias posiciones y advierte las consecuencias negativas de que los partidos hayan afilado (como estrategia de sobrevivencia académicamente avalada) su función gubernamental en perjuicio de su papel expresivo y de integración social. “Para qué, después de todo, habríamos de querer partidos si, más allá de su provisión y ejecución de gobiernos, no tuvieran capacidades representativas” (Sartori, 2005: 29).

En ese ánimo, resulta llamativo que las nociones de “fracaso y declive partidistas” sean puestas ahora nuevamente en circulación por quienes antes abjuraron de ellas.

En otro sitio argüí que todo esto (las transformaciones partidistas) era parte de un proceso necesario de adaptación partidista. Precisamente porque los partidos ya no funcionaban como representantes efectivos, tenían que compensarlo acrecentando su rol dentro de las instituciones. Ya no dieron tanta voz a los ciudadanos, pero se hicieron imprescindibles para el funcionamiento de la democracia. Por eso no estaban en declive, sino adaptándose a circunstancias nuevas [...] Pero eso ahora me parece una interpretación cándida [...] Los partidos no buscaron el equilibrio entre sus funciones representativas y gubernamentales, sino que abandonaron las representativas, y el problema es que ahora no pueden legitimar su rol gubernativo (Mair, 2004: 22 y 23).

Los partidos, se (re)piensa así, reclutan líderes, ejercen la administración pública, canalizan elecciones y forman gobiernos. Pero esa eficacia no los hace *legítimos*. La democracia, se (re)piensa también, *debe* rebasar lo institucional que, siendo útil, no es la llave de la calidad. Si esta convergencia en posiciones normativas supone un *mea culpa* esperanzador, es algo sobre lo que divagaré en el siguiente apartado.

ALGUNOS ENTREVEROS

Tras un pórtico conceptual que consideramos pertinente y un *travelling* descriptivo de los expedientes académicos de la relación democracia-partidos, este trabajo contabiliza muchos entreveros. Deslizaremos aquí sólo algunos de ellos.

Primero una obviedad: el vínculo partidos-democracias nunca fue el de un idilio normativamente deseable. La democracia, vimos ya, es un concepto en permanente (re)armado. Sus últimos estudios procuran (otra vez) un nuevo concepto. Tantas teorías democráticas (pluralistas, procedimentales, deliberativas, radicales, etcétera), cada una con presupuestos propios sobre el papel democrático de los partidos, condicionan que para estas teorías las democracias partidarias sean un problema irresuelto. Los estudios de partidos, informa también su historial académico,

no han prohiado una teoría general para la que el papel democrático de éstos sea un asunto despachado. Con un cúmulo de teorías (democráticas y partidistas) en desencuentro crónico o *mutua indiferencia*, el nexo partidos-democracia sigue siendo objeto de desacuerdos.

“Indiferencia mutua entre las teorías democráticas y partidistas” (Biezen, 2004). Abogando por renovar la teoría de partidos, Biezen resalta el aislamiento bajo el que teorías democráticas y partidistas crecen como si la una no tuviera que dialogar con la otra. Pero cabe una precisión: esa indiferencia transcurriría en el plano de las tesis éticas. Para la literatura procedimental de las democracias, los partidos figuraron siempre en sus planteos. Ese sitio, empero, fue el de elites encargadas de encauzar el conflicto en sociedades plurales. Elites, como lo prescribe la teoría económica de la democracia, encomendadas de estabilizar el sistema-mercado político.

En esa clase de enlace democracia-partidos, las funciones de estos últimos destacarían por su conservadurismo, esto es, por tareas que no comprometieran la estabilidad del orden dominante. Funciones legales, leales y circunscritas al orden de una democracia sólo institucional, incluirían de este modo a los partidos en una teoría democrática que elegiría a su vez sus propias opciones (y pérdidas consecuentes): para que la democracia liberal andara, puesta a escoger entre la libertad y la igualdad, el segundo de estos valores debió asimilarse como más formal y menos sustantivo (Bobbio, 1989).

Ese funcionalismo conservador, defendido por la literatura de la no-crisis partidista, influiría en la interpretación de los partidos como organizaciones que para sobrevivir abandonaron la geografía social por los recursos y confines del Estado. Los partidos gobiernan, y lo hacen en todas las democracias liberales. Que los partidos gobernasen, aunque no se supiera bien con cuánta animadversión ciudadana, fue valorado así como el dato empírico que negaba su debilidad y refería los sentimientos antipartidistas como deseos ciudadanos ambiguos y contradictorios (Linz, 2002).

La relación instrumental partidos-democracias fue, por otra parte, avalada por la borrachera positivista de la ciencia política. Hacia los años veinte y cincuenta del siglo xx, la ciencia política rompió con su discurso originalmente normativo. A esos años pertenecen los virajes más enfáticos en una disciplina de espíritu avalorativo. Nuevos métodos de inves-

tigación, las semillas del enfoque de teoría política positiva (económica y no sociológica, como recomendaba Brian Barry), o la aparición de una “nueva teoría de la democracia” (Schumpeter) –opuesta a las ideas clásicas desestimadas como impracticables– son, a un mismo tiempo, bases de un programa político-académico y antecedentes analíticos del concepto de democracia que viajaría globalmente con la literatura de las transiciones. Hoy que la transitología considera a la consolidación democrática una estación teórica fallida, este hecho luce como efecto de un concepto institucional de democracia despojado premeditadamente de sus condiciones sociales, económicas, morales, culturales. Sería bueno, como Lechner (1988) y Lesgart (2003) indagan, (de)construir los puentes entre política real, estudios académicos y metodología de investigación, así como su incidencia en nuestras lecturas y mapas cognitivos e ideológicos sobre lo que la democracia no puede, y sí puede, ser.

La recuperación de argumentos normativos, es cierto, apronta aire fresco a las teorías democráticas y partidistas. No sé si esa “vuelta” a lo axiológico pueda curar a la ciencia política de su embriaguez positivista. No creo, de hecho, que ése sea el caso. Pero este giro infiltra cambios saludables: *a)* la reconsideración de que la efectividad de “un buen gobierno” supone forzosamente el inasible tema de la legitimidad, esto es, las razones invisibles por las que los individuos encuentran justo obedecer a su gobierno. Las democracias partidistas, se dice ahora, precisan algo más que pactos y regularidad: deben ser socialmente legítimas al ofrecer un rendimiento todo lo cercano que sea posible a las expectativas de los ciudadanos; *b)* con la (re)valoración de lo que a un régimen le aporta legitimidad, las teorías democráticas y partidistas renuncian a la pretensión de teorías universales: partidos y democracias, se reconoce ahora, implican experiencias históricas concretas que contradicen la tentación académica de modelos únicos y reduccionistas. Una teoría democrática, afirma así O'Donnell (2007), debe partir de las condiciones sociohistóricas de sus distintas expresiones. Una nueva teoría de partidos, demanda similarmente Biezen (2003), no puede seguir limitándose a importar acríticamente las anécdotas paradigmáticas de Europa occidental.

Finalmente, y dado que la fuente de “un buen gobierno” radica en la preocupación clásica por los fundamentos de obligación política a un Estado, el debate revive lo que pese a ser evidente había tenido un lugar

secundario en los análisis: la necesidad, imprescindible y sin sucedáneos, de un Estado fuerte que proteja e irradie la democracia. El concepto Estado fue una vez jubilado por la ciencia política: “ni el Estado ni el poder son conceptos que sirvan para unificar la investigación política”, (Easton, 1968: 110). Estado, hoy es un *mea culpa* de la teoría democrática, fue un término subutilizado por la literatura de las transiciones. Si la calidad democrática supone dejar las ciudadanías de baja intensidad e impedir que las desigualdades económicas desfonden los derechos políticos, el problema no es otro que el de la (re)construcción de Estados demasiado poco poderosos para llevar a más una democracia empañada por regímenes de pluralidad social arbitraria y selectiva (Oxhorn, 2008). La ciudadanía, joya del discurso de la calidad democrática, evolucionó empíricamente como una relación entre el individuo y el Estado. Si éste es flaco, la ciudadanía sufrirá ojeras, cansancio y desilusión (Heater, 2007).

En suma. Si la democracia es tanto un principio organizativo como un principio de legitimidad (Lechner, 1988: 134), si los partidos tienen lo mismo funciones institucionales que sociales (Mair, 2004), las nuevas teorías democráticas y partidistas, aun sin una firme hoja de ruta que remonte su indiferencia mutua en el plano normativo, estarían quizás avanzando hacia un horizonte que subsane sus propias escisiones. La democracia, se recupera ahora lo que antes se marginó en su construcción conceptual, lleva consigo “una lógica moral sobre la que descansa su legitimidad política” (O’Donnell, 2008: 56). Los partidos, se retoma lo que fue excluido para no ceder a la literatura de su ocaso, deben resarcir la democracia sin demos que gobiernan. La novedad de estos discursos tiene empero un sabor agri dulce, tanto como (re)descubrir la importancia del Estado para la democracia y aceptar que los partidos, sumados todos los límites de su propia configuración y el cambio en las estructuras e identidades sociales, no pueden reducir la irreductibilidad de la política a una mera competencia electoral.

CONCLUSIONES

En agosto de 2007, Luis Salazar pronunció en FLACSO-México una conferencia sobre los déficits de las democracias. Recuerdo una de sus definiciones

más ácidas: la transición democrática mexicana consistió en el paso de una colonización hegemónica del Estado a una colonización pluralista: los partidos y los poderes por encima de ellos secuestraron el espacio público, decía Salazar. Dos grandes problemas trae esto para la representación democrática. Uno: la conducta de elites partidarias desinteresadas en socializar los privilegios que ganaron con la democracia y, más allá de ello, la reducción de su protagonismo en las democracias. Dos: una lesiva sujeción de los partidos a los medios de comunicación. El principio de representación, impactado por la incidencia social de los *media*, habría evolucionado hacia una democracia de audiencia en la que los partidos lanzarían a los públicos distintas ofertas (Manin, 1998). “Democracia centrada” en los medios, pero también “censada y/o cercada” por los *media* llama Exeni (2005) a estos ejercicios de sondeoocracia donde los partidos pierden el timón de la agenda política. Como dijera Kirchheimer, hace 54 años: los partidos son menos prominentes que lo que su papel formal pudiera indicar. Si esto es así, un deseable mejor funcionamiento de los partidos no resuelve por sí solo la representación democrática. El problema, incluyéndolos, los trasciende.

Con esa misma intuición, Prud’homme (2007) lleva el problema a la zona inasible de los imaginarios colectivos. Para el caso mexicano, considera también éste, la insatisfactoria representatividad de las democracias partidarias inicia, pero no acaba, en el estrecho talento de sus elites. Tocando una herencia simbólica, el problema estaría quizá siendo agravado por el anhelo, no expuesto a la revisión de su factibilidad, de que un sistema partidista de radio nacional y estirpe republicana pueda echar al olvido la muy familiar experiencia de modos de representación política tradicionalmente locales y ajenos a la prohibición constitucional de la no reelección constitutiva. Afrontar los propios ideales y temores democráticos, sería otra cuenta pendiente.

Si para tener calidad la democracia debe responder a la perspectiva ciudadana, rastrear esa perspectiva supondría otra tarea. Sobre ello, Schedler y Sarsfield (2007) plantean estadísticamente una advertencia: las declaradas preferencias ciudadanas por la democracia no convierten a un individuo en un verdadero demócrata. Buena parte de los encuestados serían, al declararse demócratas pero no rechazar todas las formas de autoritarismo, una suerte de “demócratas con adjetivos”. Si ello puede ser así, el problema, otra vez, demandaría reajustes no sólo partidistas.

Habría muchos otros problemas circundantes, pero abordo sólo uno más: la rígida construcción académica del concepto democracia. La democracia precisa de un sistema estable de reglas, pero también parece requerir de movimientos y participación política ajenos al territorio institucional. Todos los regímenes institucionales (Dahl es el primero en reconocerlo) aportan una versión inconclusa y decepcionante de la democracia ideal. Cómo entonces, sino a través de un paradójico fundamentalismo democrático, pretender que las tentativas de arreglo no desafíen el circuito de los remiendos institucionalistas. Sin romper con lo que la política institucional ofrece, pero tampoco sin caer en la falacia de que lo político es sólo lo institucional y/o técnico, las democracias, podría ser revisado en las cortes académicas, necesitan de “un equilibrio entre el momento de institucionalización y el de autonomías e identidades fuera de las instituciones que pongan presión al sistema político institucional para su mayor articulación con la sociedad civil” (Laclau, 2006: 193). Los hombres, sus culturas, sueños y pesadillas no importan menos que las instituciones.

Es pronto para el deseo y muy tarde para el amor, dice otra canción de Sabina. Sería bueno para la salud académica, pero más para la fortuna de la democracia que es lo que verdaderamente importa, que las “nuevas” teorías democráticas y partidistas no naufragasen en ese destiempo de los deseos ligeros y los amores retrasados.

BIBLIOGRAFÍA

- ALDRICH, John (1995), *Why Parties? The origin and transformation of political parties in America*, Chicago, University Press.
- APPLETON, Andrew y Daniel Ward (1995), “Measuring party organization in the United States. An assessment and a new approach”, *Party Politics*, 1(1): 113-131.
- BEYME, Klaus von (1986), *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS.
- BIEZEN, Ingrid van (2003), *Political Parties in New Democracies. Party organizations in Southern and East-Central Europe*, Londres, Palgrave, MacMillan.

- (2004), *How Political Parties Shape Democracy*, Center for the Study of Democracy, University of California.
- BOBBIO, Norberto (1986), *El futuro de la democracia*, México, FCE.
- (1989), *Liberalismo y democracia*, México, FCE.
- CANSINO, César e Israel Covarrubias (2007), *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, México, Cepcom.
- CASTORIADIS, Cornelius (2000), *Ciudadanos sin brújula*, México, Ediciones Coyoacán.
- CHARLOT, Jean (1987), *Los partidos políticos*, México, Hispánicas.
- DAHL, Robert (1982), *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven, Yale University Press (tiene traducción en Alianza-Conaculta, México).
- (1987), *Un prefacio a la teoría democrática*, México, Gernika.
- (1989), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos.
- (1992), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.
- (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus.
- DOWNS, Anthony (1973), *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar.
- DUVERGER, Maurice (1957), *Los partidos políticos*, México, FCE.
- EASTON, David (1968), *Política moderna*, México, Letras.
- EPSTEIN, Leon (1967), *Political parties in western democracies*, Nueva York, Praeger.
- EXENI, José Luis (2005), *Media morfosis. Comunicación e ingobernabilidad en democracia*, Bolivia, Fado, Plural.
- FLANAGAN, Scott y Russell Dalton (1984), "Parties under stress: realignment and dealignment in advanced industrial societies", *West European Politics*, 7(1): 7-23.
- HEATER, Derek (2007), *Ciudadanía. Una breve historia*, Madrid, Alianza.
- INGLEHART, Roland (1977), *The Silent Revolution. Changing values and political styles among Western publics*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- KATZ, Richard y Peter Mair (1995), "Changing models of party organization and party democracy. The emergence of the cartel party", *Party Politics*, 1(1): 5-27 (tiene traducción en el número 108/109 de *Zona Abierta*, Madrid).
- y William Crotty (eds.) (2006), *Handbook of Party Politics*, Londres, Sage.

- KIRCHHEIMER, Otto (1954), "Notes on the political scene in Western Germany", *World Politics*, 6(3): 306-321.
- (1966), "The transformation of the Western european party system", en Joseph LaPalombara y Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, U. P., pp. 177-200. Traducido como "El camino hacia el partido de todo el mundo", en Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.) (1980), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, pp. 328-347.
- KREHBIEL, Keith (1993), "Where is the Party?", *British Journal of Political Science*, 23(2): 235-266.
- LACLAU, Ernesto (2006), "Instituciones y movilización popular: una difícil pero necesaria combinación", entrevista en *Revista Internacional de Filosofía Política*, (28): 191-196.
- LAWSON, Kay (1976), *The Comparative Study of Political Parties*, Nueva York, St. Martin's.
- y Peter Merkl (eds.) (1988), *When Parties Fail. Emerging Alternative Organizations*, Princeton, Princeton University Press.
- LECHNER, Norbert (1988), *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, México, FCE.
- LEFORT, Claude (1990), *La invención democrática*, Buenos Aires, Visión.
- LESGART, Cecilia (2003), *Usos de la transición a la democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del '80*, Buenos Aires, Homo Sapiens.
- LINZ, Juan (2002), "Parties in contemporary democracies: problems and paradoxes", en Richard Gunther, José Ramón Montero y J. Linz (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford, Oxford University Press, pp. 291-317. (Traducción en Trotta, Madrid.)
- LIPSET, Seymour y Stein Rokkan (1967), "Cleavages Structures, Party Systems and Voter Alignments: and Introduction", en S. Lipset y S. Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments*, Nueva York, Free Press, pp. 1-64. (Traducido en Albert Batlle (ed.) (1992), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, pp. 231-273).
- MAIR, Peter (1993), "Myths of electoral change and the survival of traditional parties", *European Journal of Political Research*, 24(2): 121-133.
- (1997), *Party System Change. Approaches and interpretations*, Oxford, Clarendon.
- (2004), *Democracy Beyond Parties*, Center for the Study of Democracy, University of California.

- (2006), "Ruling the Void? The hollowing of Western democracy", *New Left*, (42): 25-52.
- (2007), "Political opposition and the European Union", *Government and Opposition*, 42(1): 1-17.
- MANIN, Bernard (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.
- , Adam Przeworski y Susan Stokes (2004), "Elecciones y representación", *Metapolítica*, (37): 14-29.
- MARCOS, Patricio (2000), *¿Qué es la democracia?*, México, Publicaciones Cruz O.
- MARTÍNEZ, Víctor (2008), *Modelos post-clásicos de partidos. Un estudio de los partidos contemporáneos, 1990-2007*, Investigación posdoctoral de próxima publicación, México, UNAM.
- MAZZUCA, Sebastián (2007), "Reconceptualizing democratization: access to power exercise of power", en Gerardo Munck (ed.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford, Oxford University Press, pp. 39-49.
- MERRIAM, Charles (1941), *Prólogo a la ciencia política*, México, FCE.
- MICHEL, Robert (1962), *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas en las democracias modernas*, Buenos Aires, Amorrortu.
- MONTERO, José Ramón y Richard Gunther (2002), "Reviewing and Reassessing Parties", en R. Gunther, J. R. Montero y J. Linz (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, pp. 1-35.
- MORLINO, Leonardo (2005), *Democracias y democratizaciones*, México, Cepcom.
- NEUMANN, Sigmund (1965), *Partidos políticos modernos*, Madrid, Tecnos.
- NUN, José (2000), *Democracia: ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Madrid, Siglo XXI.
- O'DONNELL, Guillermo (1992), "¿Democracia delegativa?", *Cuadernos del CLAEH*, (61): 43-68.
- (2003), "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos", en G. O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas (comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens, PNUD, pp. 25-147.
- (2005), "Es una obligación y un derecho criticar nuestras democracias", entrevista, *Metapolítica*, (39): 55-59.

- _____. 2007, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo.
- OSTROGORSKI, Samuel (1964), *Democracy and Organization of Political Parties*, t. 1 y 2, Nueva York, Anchor Books.
- PANEBIANCO, Angelo (1990), *Modelos de partido*, Madrid, Alianza.
- PASQUINO, Gianfranco (1999), *La democracia exigente*, México, FCE.
- PITKIN, Hannah (1985), *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- POMPER, Gerald (1992), "Concepts of political parties", *Journal of Theoretical Politics*, 4(2): 143-159.
- PRUD'HOMME, Jean-François (2007), "La vida interna de los partidos mexicanos y la democracia (2000-2003)", en Fernando Castaños, Julio Labastida y Miguel López Leyva (coords.), *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, México, UNAM, pp. 133-158.
- REITER, Howard (1989), "Party decline in the West. A skeptic's view", *Journal of Theoretical Politics*, 1(3): 325-348.
- SARTORI, Giovanni (1980), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza.
- _____. (2005), "Party types, organization and function", *West European Politics*, 28(1): 5-32.
- SCHEDLER, Andreas y Rodolfo Sarsfield (2007), "Democrats with adjectives: linking direct and indirect measures of democratic support", *European Journal of Political Research*, (46): 637-659.
- SCHMITTER, Phillipe (1991), "Cinco reflexiones sobre la cuarta onda de democratizaciones", en Carlos Barba, José Luis Barros y Javier Hurtado (comps.), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, México, Porrúa, Flacso, UdeG, pp. 103-117.
- _____. (2005), "Calidad de la democracia: las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas", *Metapolítica*, (39): 61-73.
- SCHUMPETER, Joseph (1996), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Folios.
- STROM, Kaare y Lars Svasand (1997), *Challenges to Political Parties. The case of Norway*, Ann Arbor, Michigan Press.
- WARE, Alan (1996), *Political Parties and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press. (Traducción en Istmo, Madrid.)
- WEBER, Max (1967), "La política como vocación", en M. Weber, *El político y el científico*, Madrid, Alianza, pp. 81-179.

LAS COMISIONES EN EL CONGRESO. EL CASO DE LA LEY INDÍGENA

Adrián Gimete-Welsh*

¿Cómo responder a una pregunta sobre el trabajo legislativo realizado por las comisiones del Congreso de la Unión? Inicio la respuesta aludiendo a la metáfora que Thomas Hobbes emplea en *Leviatán* para referirse a la asamblea:

Una multitud de hombres se convierte en una persona cuando está representada por un hombre o una persona, de modo tal que ésta puede actuar con el *consentimiento* [las cursivas son mías] de cada uno de los que integran esta multitud en particular. Es, en efecto, la unidad del representante, no la unidad de los representados lo que hace a la persona *una*, y el representante quien sustenta la persona, pero una sola persona (Hobbes, 2003: 135).

Expresémoslo de otra manera, las comisiones legislativas son unidades en miniatura del conjunto de la representación nacional. Mejor aún, la legislatura es el agente principal, y las comisiones los agentes (Baron, 2000). En tal sentido, cada una constituye la unidad de la representación y actúa con la venia del conjunto. El entramado institucional que caracteriza al conjunto se ve reflejado en el armazón institucional de sus partes: las comisiones. Sus tareas devienen actos de personificación, como lo advierte Hobbes al representarse a sí mismo o a otro. Estas nociones, como lo hemos dicho en otra parte (Gimete-Welsh, 2004), permiten relacionar la temática con consideraciones que provienen del ámbito de la significación. A saber:

Todas las representaciones tienen, en tanto representaciones, su objeto y pueden en sí volverse objetos de otras representaciones. Las manifes-

*Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

taciones son los únicos objetos que se nos presentan de inmediato y eso que los relaciona de inmediato al objeto es lo que conocemos como intuición.¹ Pero estas manifestaciones no son cosas en sí; son sólo representaciones que a su vez tienen sus objetos (Wens, 2000).

Las nociones de representación limitada e ilimitada de las que habla Hobbes, también están presentes en las expresiones del trabajo legislativo en las comisiones ya que, en la mayoría de los casos, las decisiones son por mayoría de votos, y muchas veces con expresiones de artículos reservados, como ocurrió en el Senado y en la Cámara de Diputados en lo relativo al asunto de la Ley Indígena.

Más aún, cada una de las comisiones, en tanto cuerpo legislativo, representa un conjunto temático, pero también un agregado ideológico en la medida en que son la expresión partidista de las fracciones parlamentarias. Pero esa representación está en la mente de cada uno de los integrantes de las comisiones y está constituida de marcos conceptuales que son los que se discuten en el proceso deliberativo. Correlativamente, los actos de representación de estos cuerpos son actos de reflexión, de imaginación de orden intra-subjetivo e inter-subjetivo. En suma, son actos de pensar en procesos de interacción.

En efecto, el entramado institucional contenido en el diseño constitucional refleja estos actos de representación. El artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala que el trabajo de las comisiones contribuye al cumplimiento de las atribuciones constitucionales de las Cámaras. Y, en la conformación de éstas, la Junta de Coordinación Política toma en cuenta la pluralidad política de la composición de las Cámaras con base en el criterio de proporcionalidad. Pero esta fisonomía de equidad y de proporcionalidad existe a partir de los acuerdos parlamentarios de 1997 y de 1998 (Béjar, 2006: 200-201).² Pero también a partir de la nueva Ley Orgánica del Congreso General del 3 de septiembre de 1999. Este es el entorno institucional en el que se discute la Ley Indígena de 2001.

Tenemos aquí, como puede apreciarse, una muestra de la representación descriptiva de una institución al interior de otra institución (Ma-

¹Una suerte de *autosemiopoesis* que integra la mente con el cuerpo y éste con su entorno.

²Del 4 y 30 de septiembre, 6 de noviembre y 2 de diciembre de 1997; y del 30 de abril y 3 de noviembre de 1998.

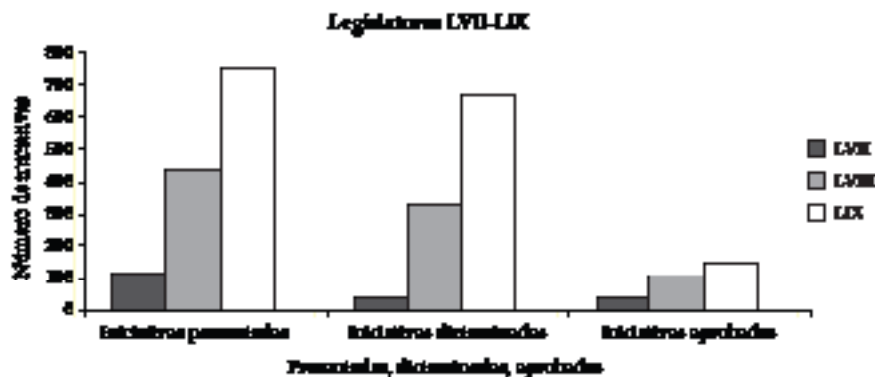
nin, 1997; Pitkin, 1972): un cuerpo en miniatura de un cuerpo mayor. Una representación descriptiva que se actualiza en una representación sustantiva: el debate de las ideas en torno de un asunto de interés público, o de un asunto de derecho público en el marco de una representación formal (Brennan y Humlin, 1999) o procedimental. Esto es, el proceso legislativo en las comisiones exhibe una estructura orgánica, de carácter nacional –el interés general, o partidista– el interés particular; pero también pone a la vista un fino tejido que corresponde a las nervaduras de los sujetos en sí, como también lo muestra en sus relaciones de interacción. De ahí que el proceso exhiba no sólo un carácter racional, partidista e individual, sino que a la vez ponga de manifiesto una dimensión pasional o patémica. Queremos dejar asentado que la función de las comisiones va más allá de lo que los formalistas denominan el papel de mediación.

El carácter orgánico y/o partidista tiene su expresión en los votos visibles que reflejan la mayor o menor disciplina de partido (Béjar, 2004), pero también hace ostensible la importancia de la agenda política (Cox, 2005) diseñada por las bancadas parlamentarias y promovida por los liderazgos partidistas en los distintos niveles, incluidas las comisiones. Dicho en otros términos, el entorno cognitivo existente en el conjunto del cuerpo legislativo tiene su correspondiente en las partes constitutivas. Esto se puede apreciar no sólo en el análisis espacial, sino también en la identificación de las improntas que caracterizan a las estructuras argumentativas de los proponentes de un proyecto de ley y de los oponentes a una ley.

Así pues, de acuerdo con el Título 3, Capítulo II del Artículo 71 de la Constitución, las iniciativas pasan para su discusión y su formulación en proyecto de ley a las comisiones correspondientes al asunto político. Tales iniciativas pueden tener su origen en el Ejecutivo, el Legislativo o las legislaturas estatales. Para el caso de la iniciativa de la Ley Indígena, su origen fue el Poder Ejecutivo. Y, en virtud de que la iniciativa significó una reforma constitucional, ésta fue discutida en ambas cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados.

Pero la reglamentación existente no necesariamente asegura la eficacia del trabajo legislativo en las comisiones, ya que si se compara el número de iniciativas presentadas y las aprobadas, por ejemplo, en la

Gráfica 1

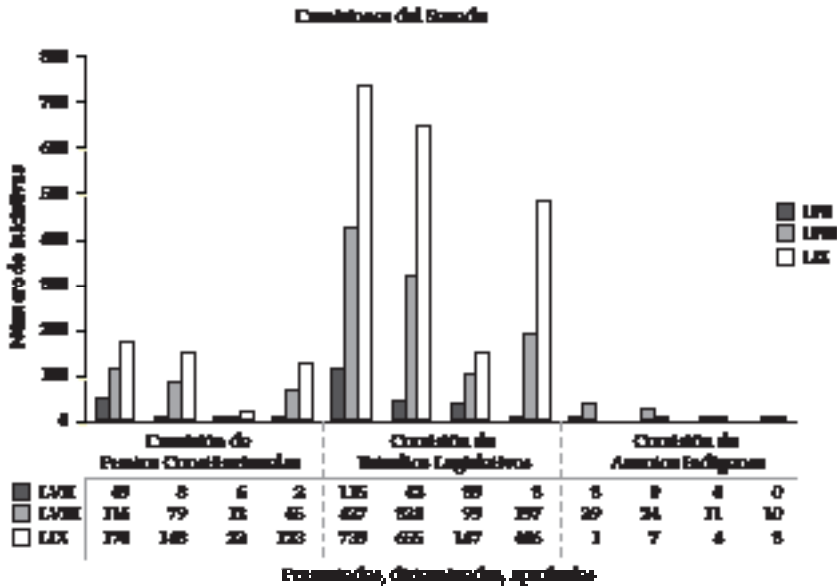


Legislatura LVIII, fueron presentadas 1,354, y sólo 479 de ellas fueron aprobadas; es decir, que sólo 35.37 por ciento fue aprobado. Una comparación del trabajo de las comisiones del Senado realizado en la LVII Legislatura con el correspondiente a la LIX demuestra un decremento significativo en eficacia legislativa, según puede apreciarse en la gráfica 1.

Los datos anteriores señalan que a mayor pluralidad partidista, menor eficacia legislativa. El panorama descrito exhibe un notorio grado de parálisis legislativa; de ahí la urgente necesidad de modificar los procedimientos de modo que las subunidades legislativas cumplan más adecuadamente con su función de representación (Mora Donatto, 2007). No obstante la diferencia en la tasa de presentación y de elaboración del dictamen, nótese la existencia de la simetría entre los dictámenes y su aprobación en el pleno. En relación con las Comisiones de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y de Asuntos Indígenas, veamos su productividad en la gráfica 2.

Hemos hecho algunos trazos de las comisiones en general, y en particular, de las de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y de Asuntos Indígenas respecto a su efectividad. Para contestar a qué se debe el alto grado de inmovilización, deberíamos, en primera instancia, preguntarnos cómo se desarrolla el trabajo en las comisiones del Congreso. Los escenarios de respuesta son dos: *a)* el comparativo, y *b)* el estudio de caso. En este capítulo nos limitaremos al estudio de caso: la iniciativa sobre la Ley de Derechos y Cultura Indígenas.

Gráfica 2



LAS COMISIONES DE PUNTOS CONSTITUCIONALES,
DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y DE ASUNTOS INDÍGENAS.
LA INICIATIVA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS EN EL SENADO

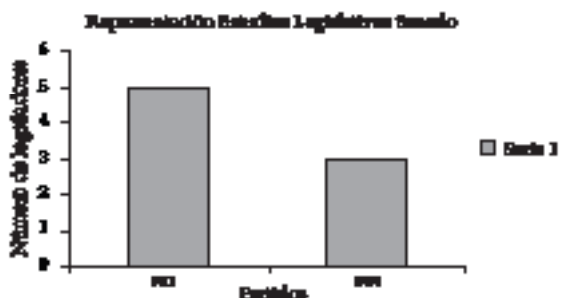
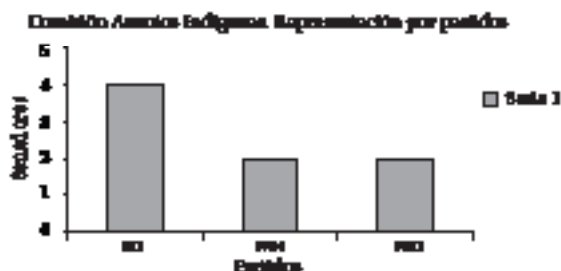
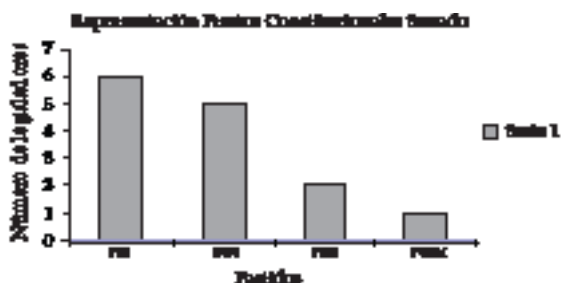
Composición, escolaridad y experiencia legislativa

Desde el punto de vista institucional, las comisiones son de suma trascendencia ya que es en ellas donde la iniciativa es sometida al examen de la argumentación; en ellas es donde se constituye el espacio de la información, de la discusión y de la puesta en escena de los argumentos a favor y en contra del contenido sustantivo de la iniciativa; son el espacio de la construcción de consensos o del reforzamiento de los antagonismos conceptuales que algunos denominan ideológicos. Pero son también el ámbito de poder que resulta del poder delegado en ellas por el conjunto.

Las comisiones tienen un poder legitimador del conjunto que es reenviado en la forma de proyecto de ley que difícilmente es modificado en el pleno. Su legitimidad está definida por el entramado institucional, pero también requiere de una legitimidad que sólo es investida por el

trabajo que realizan en la discusión y formulación del dictamen. La interrogante que se nos presenta ahora es cómo se construye la legitimidad distinta a la que el entramado institucional le proporciona. Veamos cómo se llevó a cabo la discusión de la iniciativa de los derechos y cultura indígenas en el Senado.

Una vez más, de acuerdo con el artículo 71 de la Constitución, las comisiones tienen la facultad de iniciar la deliberación sobre el asunto político en cuestión. Esto es exactamente lo que hacen las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos y de Asuntos Indígenas. Una vez que el Senado recibe del Poder Ejecutivo la iniciativa de Ley Indígena, ésta es turnada a las comisiones mencionadas. Su composición es la siguiente:



Un examen del perfil de los legisladores de la Comisión de Puntos Constitucionales nos muestra los siguientes datos (véase cuadro 1). De los 13 miembros de la Comisión de Puntos Constitucionales, nueve poseen el título de licenciado en derecho, dos en administración, uno en relaciones internacionales y un químico. La composición de las comisiones, en consecuencia, estaría respondiendo al criterio de la especialización, o al juicio informacional en la composición de las comisiones.

Por su parte, las otras comisiones mencionadas observan la siguiente distribución (véanse cuadros 2 y 3).

El perfil de los legisladores ilustra varios escenarios. Primero, en la mayoría de los casos se aprecia una gran movilidad entre los legisladores al ocupar distintos puestos de representación: unos pasan de presidente municipal a legislador local, otros de diputado local a federal, de diputado

Cuadro 1

COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

ESCOLARIDAD, EXPERIENCIA DE REPRESENTACIÓN Y PERFIL PROFESIONAL

Nivel de escolaridad	licenciatura	84.6%
	maestría	7.6%
	doctorado	7.6%
Puesto de representación	diputado local	38.4%
	diputado federal	46.0%
	presidente municipal	23.0%
	gobernador	15.0%
Disciplinas de estudio	sociales/humanidades	76.9%
	ciencias básicas	7.6%
	administración	15.3%

Cuadro 2

COMISIÓN DE ASUNTOS INDÍGENAS

ESCOLARIDAD, EXPERIENCIA DE REPRESENTACIÓN Y PERFIL PROFESIONAL

Escolaridad	licenciatura	62.5%
	maestría	25%
	doctorado	12.5%
Puesto de representación	local	75%
	federal	75%
Disciplinas de estudio	sociales/humanidades	62.5%
	administración	25%
	ingeniería	12.5%

Cuadro 3

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS

ESCOLARIDAD, EXPERIENCIA DE REPRESENTACIÓN Y PERFIL PROFESIONAL

Escolaridad	licenciatura	87.5%
	normal	12.5%
	maestría	37.5%
	doctorado	0
Puesto de representación	local	12.5%
	federal	75.5%
	presidente municipal	12.5%
	ninguna	12.5%
Disciplinas	sociales/humanidades	87.5%
	administración	12.5%

federal a senador y de senador a gobernador, como es el caso particular de Fidel Herrera. Lo anterior confirma que si bien el diseño electoral no permite la reelección inmediata, este actor político es capaz de hilvanar elecciones de representación federal en momentos alternos.

Sin duda, en la perspectiva de fortalecer al partido en el trabajo legislativo (Béjar, 2007: 25) los actores políticos realizan la tarea parlamentaria en el marco de la agenda política del partido, pero simultáneamente robustecen su carrera política. Dicho de otra manera, se mueven institucionalmente, pero también defienden su propia agenda política, y resguardan sus ambiciones personales (Schlessinger, 1966).³ Ante este panorama, las reglas formales se conjugan con las informales, tanto como los papeles y las razones correspondientes a la nueva cara del institucionalismo parlamentario: una democracia representativa más auténticamente deliberativa acorde a la pluralidad partidista de una Legislatura como la LVIII.

Esta forma de mirar al Poder Legislativo se ha convertido en la “nueva ola” de los estudios legislativos, complementada con el modelo económico de las preferencias individuales (Downs, 1957). En este sentido, puede decirse que el nuevo institucionalismo nos ofrece un campo fértil para el estudio de las “reglas racionales” y de los “papeles racionales”. Sin embargo, el énfasis se coloca básicamente en la dimensión formal de las reglas, soslayando las reglas informales que también tienen su lugar en el comportamiento legislativo. Dicho de otra manera, instalados en la

³La ambición puede ser de tres tipos, a saber: *a*) la ambición discreta, aquella en la que el legislador ocupa un puesto y después se retira; *b*) estática, ocupar un puesto y desear mantenerlo; *c*) progresiva, ocupar un puesto y afanarse por ocupar otro inmediatamente superior.

dimensión formal, nos colocamos en las reglas definidas constitucionalmente y reglamentariamente; reglas que precisan las líneas de autoridad, la división del trabajo, los deberes y las responsabilidades de los legisladores, como hemos advertido en la primera parte de este trabajo. Las reglas informales, no especificadas constitucionalmente, empero, son críticas para la organización o funcionamiento legislativo. Éstas quedan impresas en los acuerdos verbales, en las prácticas legislativas, sobre todo en el ámbito de la interacción legislativa: las negociaciones entre los actores de las fracciones parlamentarias conocidas, en un plano mayor, como las coaliciones interpartidistas. Estas coaliciones tienen su expresión en tres tipos de improntas: *a)* los agregados a los dictámenes de las comisiones; *b)* los votos que manifiestan en las comisiones, y *c)* las huellas argumentativas del proceso de deliberación.

El análisis de las interacciones entre las reglas formales, las informales, y las preferencias individuales nos ayuda a entender al Poder Legislativo en tanto institución política. Pero implica trabajar con una nueva concepción de las funciones que sea sensible a la interacción de las reglas —formales e informales— con las preferencias individuales. En este contexto, se ubica el análisis del trabajo de las subunidades legislativas: las comisiones, en tanto órganos directivos del trabajo de las cámaras. En éstas se conjuntan las visiones del asunto político, se agregan los intereses, se logran los acuerdos, y se genera el debate sustantivo de la representación. Es en ellas donde los legisladores procesan su papel de representación partidista, nacional, regional o local, contextual y su papel individual.

El análisis de los legisladores que las conforman indica que el tipo de representación predominante en la composición de la Comisión Mixta para el asunto de los derechos indígenas no es la mayoría relativa, sino la representación proporcional y la primera minoría; algo semejante se aprecia en la Comisión de Puntos Constitucionales. En la Comisión de Estudios Legislativos, sin embargo, prevalece la mayoría relativa. Respecto a su disciplina de estudio, puede observarse el predominio de las ciencias sociales y las humanidades, en particular, el derecho.

Se advierte además que el poder para definir la agenda legislativa (Cox, 2005) descansa en las presidencias de las tres comisiones, mismas que controlan el Partido Revolucionario Institucional (dos comisiones),

y el Partido Acción Nacional (una comisión). Su poder se ve reforzado con el número de legisladores que tienen sus partidos en dichas comisiones: 15 el PRI, 10 el PAN y 4 el PRD.

*El trabajo legislativo en las comisiones
en el asunto de la Ley Indígena*

Para realizar el trabajo de dictaminación de la Ley Indígena se conforma una Subcomisión Mixta, integrada por legisladores de los tres partidos mayoritarios, según puede apreciarse en la figura 1.

Figura 1
COMPOSICIÓN DE LA SUBCOMISIÓN



¿Qué tipo de comportamiento legislativo exhibieron los legisladores en el asunto de los derechos y cultura indígena? ¿Estuvo determinado por el contexto de organización parlamentaria y por el conjunto de reglas formales e informales? De entrada se puede ver que, dado el carácter de la iniciativa, las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos tuvieron mayor preeminencia. Más aún, si nos detenemos en la Comisión de Puntos Constitucionales, ésta tiene entre sus miembros a tres ex gobernadores: Manuel Bartlett, del estado de Puebla, César Camacho, del Estado de México y Genaro Borrego, del estado de Zacatecas. De inmediato se observa la confluencia del entramado institucional del propio Congreso de la Unión con los estatutos de los partidos con el fin de asegurar la coincidencia de puntos de vista, complementados, además, con el liderazgo de las elites partidistas con mayor consistencia ideológica (Keith Pool, 2005; Hinich y Munger, 1997). Ello, en virtud de que se identifican con el paquete legislativo o con las políticas públicas de los partidos. Este hecho se aprecia no sólo en los votos visibles, sino además en las huellas argumentativas. Dicho de otra manera, hay mayor coincidencia en las preferencias, lo que se refleja en los votos nominales y en su ubicación espacial.

En consecuencia, se avizora una política de estabilidad institucional, de mantenimiento del *statu quo* o, al menos, un cambio no extremo del *statu quo*. En efecto, el resultado final de la Ley Indígena muestra un cambio en el *statu quo* que no es extremo tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, ya que las nociones de autonomía y territorialidad propuestas por la Cocopa no son aceptadas.

Por otro lado, el hecho de que la referida Subcomisión esté encabezada por el Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales deja en claro el ámbito jurisdiccional de la iniciativa, pero muestra además la defensa que hacen las comisiones de sus espacios de decisión. Dicho de otra manera, se proyecta la idea de que las comisiones son guardianes de sus jurisdicciones, depositarias de la experiencia política, e incubadoras de las leyes y las políticas públicas. En suma, las comisiones mantienen el control de la agenda de su dominio político (Shepsle y Weingast, 1987). Este hecho estaría reforzando la importancia del modelo informacional de organización del Poder Legislativo. Veamos pues, cómo procede la Subcomisión Mixta, creada el 19 de febrero del 2001 con senadores de las tres comisiones ordinarias.

La citada subcomisión organizó 11 reuniones durante el mes de marzo. En ellas participaron juristas, sociólogos, historiadores, académicos y funcionarios. La Subcomisión participó en el seminario “Constitución y derechos indígenas”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y patrocinado por el Senado de la República.⁴

En ese seminario se discutieron los temas centrales de la propuesta de la Cocopa. Uno de ellos, el más controvertido en las iniciativas existentes en el Senado, fue el de la autonomía.⁵ Éste fue abordado por Diego Valadés, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y por Gilberto López y Rivas. Para el primero (2002: 13-20) los conceptos de soberanía y de autonomía requieren de un equilibrio. El problema, sin embargo, radica en cómo traducir este equilibrio en términos que sean aceptables para todos. Desde su punto de vista, la autonomía indígena no contraviene el sistema constitucional mexicano. Al contrario, afirma, la soberanía se enriquece con la autonomía, como señaló James Hopkins (2002: 29-68) para el caso canadiense.

Para Gilberto López y Rivas (2002: 115) la autonomía se funda en el reconocimiento de la unidad nacional; “es un mecanismo de integración democrática de los pueblos indios a la nación”; se sustenta además en una concepción integral de los derechos indígenas. Planteada en términos de la profundización de la democracia, López y Rivas subraya que la autonomía “significa competencias distribuidas en los diferentes niveles”. Pero ello implica un nuevo pacto nacional, como el que llevaron a cabo Colombia y Ecuador (Sánchez, 2002: 71). Desde esta perspectiva, la autonomía se reflejaría en los siguientes niveles de representación (véase figura 2).

Lo planteado por Gilberto López y Rivas significa un rediseño constitucional que profundice la representación política, un nuevo pacto; una reforma completa del Estado (Gómez y Montemayor, 2002: 283).⁶ Las propuestas de las experiencias extranjeras relatadas por Sánchez y Hopkins para Colombia, Ecuador y Canadá, sin embargo, no fueron tomadas en cuenta, como tampoco las ideas de Gilberto López y Rivas o las del jurista Diego Valadés.

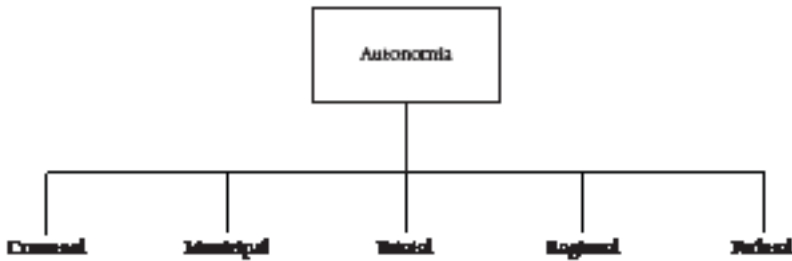
⁴Éste tuvo lugar los días 14 y 15 de marzo.

⁵Los puntos vertidos sobre el seminario “Constitución y derechos indígenas” provienen del libro *Constitución y derechos indígenas*, coordinado por Jorge Alberto González Galván, Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.

⁶Comentarios que hacen estos autores en la Relatoría del Seminario.

Figura 2

NIVELES DE AUTONOMÍA INDÍGENA



En cambio, el dictamen de la Subcomisión sí recopila algunas de las propuestas del seminario, por cierto ya consideradas en la propuesta de la Cocopa. Éstas son: *a)* el reconocimiento de las instituciones y formas de vida indígenas; *b)* el reconocimiento del pluralismo sobre el monismo cultural de acuerdo con el contenido del Convenio 169 de la OIT, eje fundamental de una nueva relación con los pueblos indígenas. Respecto al orden jurisdiccional, el dictamen se coloca en la postura de la Cocopa; vale decir que las resoluciones fueron convalidadas por el orden jurisdiccional del derecho positivo.

Si nos remitimos a los foros convocados por la Subcomisión Mixta, se ve que en efecto se fortalece la idea de que el proyecto de reforma constitucional tenga como base los Acuerdos de San Andrés, expresados en la propuesta de la Cocopa. No obstante, la evaluación que hace el senador César Jáuregui del PAN de las contribuciones de los ponentes: “los análisis están más centrados en aspectos sociológicos” (*La Jornada*, 28 de marzo de 2001), y en calificar la propuesta de la Cocopa como “defectuosa”. En este segundo foro participa el ex comisionado para la paz, Manuel Camacho Solís, el secretario de la Comisión Nacional de Intermediación (Conai), Miguel Álvarez Gándara, y miembros de la Subcomisión, Manuel Bartlett como su presidente, César Jáuregui, como el moderador de la mesa, y Jorge Zermeño, Demetrio Sodi, Felipe de Jesús Vicencio, María Luisa Calderón. En sesión cerrada, la Subcomisión recibe al representante del sector privado de Chiapas, Sergio Rayo Cruz, quien aprovecha el foro para exigir que los zapatistas depongan las armas.

Después de diversas actividades, a las que hace referencia el expositor del dictamen, el senador Manuel Bartlett, la Subcomisión lo aprueba

por unanimidad. El mismo dictamen es aprobado por unanimidad del pleno del Senado de la República el 25 de abril de 2001, al tiempo que la minuta correspondiente es enviada a la Cámara de Diputados, el 26 del mismo mes.

El recorrido de la iniciativa lo delinea de manera clara el presidente de la Subcomisión, Manuel Bartlett:

1. "La iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas fue elaborada, en noviembre de 1996, por la Comisión de Concordia y Pacificación".
2. "El día 19 de febrero se integró la Subcomisión de Análisis, con Senadores; miembros de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Asuntos Indígenas y de Asuntos Legislativos, con la finalidad de coordinar las tareas del dictamen".
3. "Se asumió el compromiso, compartido por todos, con el reconocimiento de los indígenas mexicanos como ciudadanos de plenos derechos".
4. "La Subcomisión de dictamen procedió a realizar una serie de audiencias públicas con diversos sectores relacionados con la presente reforma".⁷

El dictamen deja entrever la interacción de los actores políticos de la Subcomisión, conformada por miembros de la Comisión de Puntos Constitucionales, de Asuntos Indígenas y de Estudios Legislativos, con la esfera pública, lo que da lugar a una deliberación de carácter vertical, especialmente, las discusiones en el marco del Seminario en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y las discusiones de los foros convocados por la Subcomisión Mixta.

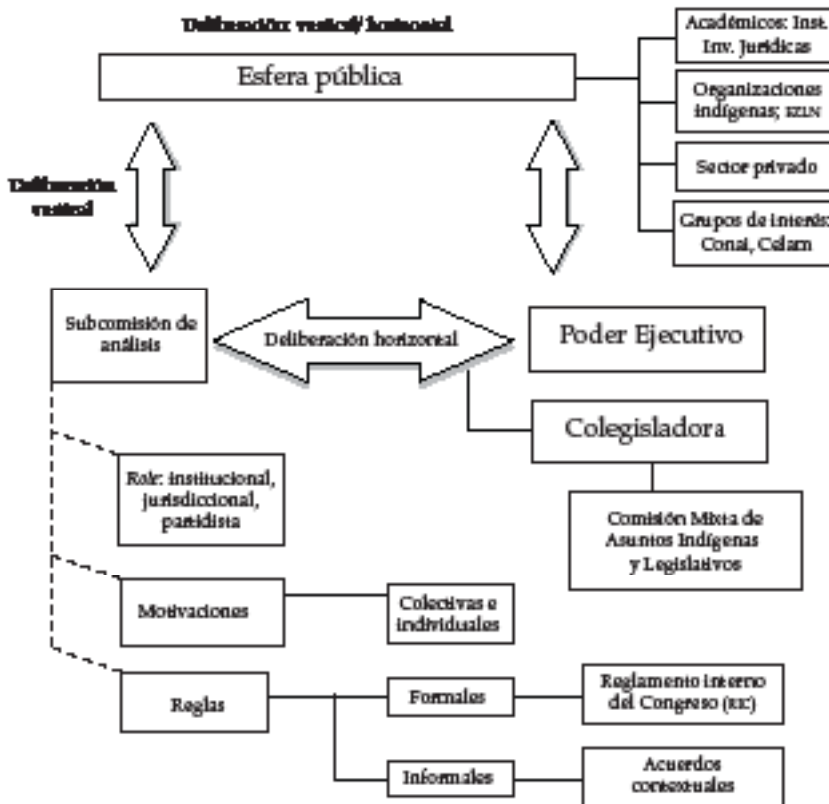
No obstante, también se constata la realización de una deliberación horizontal tanto con el Poder Ejecutivo como con los miembros de la colegisladora. Lo anterior supone que la representación política se construyó tomando en cuenta distintos niveles de interacción. Supone, además, procesos de deliberación intracomisiones e intercomisiones con la presencia de miembros de las comisiones del Senado y miembros de la Cámara de Diputados.

⁷El seminario en el Instituto de Investigaciones Jurídicas antes mencionado; los foros del 27 de marzo del 2001 con ex funcionarios del gobierno federal y de la Conai, y empresarios de Chiapas y su presencia en la colegisladora con motivo de la comparecencia de los líderes zapatistas en la Cámara de Diputados.

Hay, en consecuencia, circulación de información y de ideas previas, a la formulación del proyecto de dictamen ya que, de acuerdo con los enunciados antes vistos, la discusión no se limita a un solo sector de la sociedad, ni a una sola institución. Los requerimientos necesarios para una toma de decisión parecen pues haber sido satisfechos. Las decisiones colectivas en el ámbito de las Comisiones del Senado parecen igualmente legítimas, si nos instalamos en las propuestas de Jürgen Habermas, lo que se confirma en la figura 3.

Una mirada al dictamen objeto de análisis demuestra que después de una cadena de datos sobre el trabajo legislativo de la Subcomisión surge un enunciado de características ético-morales:

Figura 3
DELIBERACIÓN EN EL DICTAMEN DE LA SUBCOMISIÓN MIXTA DEL SENADO



Se asumió el compromiso, compartido por todos, con el reconocimiento de los indígenas mexicanos como ciudadanos de plenos derechos, así como la aceptación de la alta significación nacional de sus culturas y valores [...] Es un asunto fundamental para la nación en la medida en que sienta las bases para conformar un país verdaderamente incluyente, que reconoce las diferencias culturales en el marco de la unidad nacional.

Es un discurso de integración plural. Sin embargo, al abordar la temática de la autonomía, aparece el discurso de la fragmentación al poner en escena las distintas interpretaciones que tienen los grupos indígenas sobre la noción de autonomía:

las voces indígenas plurales expresadas en las audiencias públicas consisten en la heterogeneidad prevaleciente entre los más de sesenta grupos lingüísticos que habitan el país. Diversidad de lenguas, concepciones del mundo, costumbres, normas, modos de representación [...] En consecuencia, conceptos diferentes de autonomía.

El texto de la exposición de motivos exhibe, por otra parte, determinaciones textuales de diversos niveles. El texto del dictamen tiene, como hipotexto, el texto de la Propuesta de Ley de la Cocopa, mediatizada por el texto que acompaña a la iniciativa enviada por Vicente Fox al Senado.⁸ De aceptar como ciertos los datos de la conclusión (véanse figuras 2 y 3), también están presentes ciertas relaciones hipertextuales (alusiones, relaciones mudas) que se proyectan en el dictamen. Por ejemplo, los calificativos de la conclusión nos remiten no sólo a enunciados de la propuesta de la Cocopa, sino también a las propuestas de los participantes del Seminario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM del 14 y 15 de marzo. En suma, del análisis del dictamen del Senado podemos decir que hay dos grandes tipos de argumentos que apuntan a otro tipo de interacción.

1) De orden moral, ético, que tiene como sustento premisas básicas que valen por sí mismas. Éstas son:

⁸El concepto de hipotexto se refiere a un texto originario que sirve de sustento o fundamento de un texto secundario por motivos de reforzamiento del texto en construcción o por razones paródicas, esto es, de inversión del sentido. Estas estrategias se emplean a menudo en el texto literario, pero es asimismo común en el discurso político y en el discurso parlamentario. Cfr. Gerard Genette (1989), *Palimpsestos. La literatura de segundo grado*.

- El reconocimiento de los derechos plenos de los pueblos indígenas.
- Estos derechos plenos tienen como sustento el *Convenio 169* de la OIT.
- Que a su vez tiene como fundamento los derechos universales del hombre.

2) De orden jurídico o meta-constitucional. Lo vemos en la exposición de motivos del Ejecutivo que acompaña a la iniciativa y en la necesidad de congruencia entre los artículos 1, 2, 4, 18 y 115.

La interacción muestra las fases de negociación y de acuerdos alcanzados entre las fracciones, pero en el espacio de las comisiones. De ahí que la asamblea exhiba un carácter deliberante, en el sentido de Edmund Burke, cuyo propósito central es la Nación, esto es, la totalidad de los mexicanos. Las marcas de su naturaleza deliberante se aprecian en la negociación y la construcción de consensos. De ahí la presencia de enunciados de hechos que hacen hincapié en la incorporación de reformas a la Constitución como muestras de concesión a la oposición; en particular el párrafo que prohíbe la discriminación en el artículo 1o. constitucional, pero también en la presencia de un conjunto de improntas discursivas que aluden a la conjunción de propósitos: los objetos discursivos “consenso”, “unanimidad”, “participación”, “foros de discusión”, etcétera.

Las subunidades legislativas –las comisiones– si bien exhiben el modelo partidista de organización, también muestran características de los modelos informativo y distributivo, sobre todo la Comisión de Puntos Constitucionales.⁹ En el ámbito plenario, sin embargo, prevalece el modelo partidista. El reglamento interno se aplica para proteger el dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Asuntos Legislativos y Estudios Legislativos. Las propuestas de adición a los artículos 2o. y 115 de la Constitución no fueron aceptadas.

La composición partidista sí tuvo consecuencias en el resultado final de la minuta de ley. La coherencia y simetría de las comisiones también se manifiesta en el ámbito plenario; los votos nominales sobre los artículos reservados lo reflejan. La dimensión ideológica fue preponderante tanto en la composición de las comisiones como en las votaciones de los artículos reservados en el pleno del Senado.

El procesamiento de la representación política se aprecia de manera visible en el llamado constante a la “responsabilidad” de los legisladores;

⁹Véase composición de las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Asuntos Indígenas y Estudios Legislativos en los cuadros 1, 2 y 3.

se percibe, asimismo, en los múltiples enunciados que hacen referencia a las consultas, a los acuerdos de consenso y de unanimidad, y en las negociaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- BARON, David (2000), "Legislative Organization with Informational Committees", *American Journal of Political Science*, vol. 44 (3): 485-505.
- BÉJAR, Luisa (2006), *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México, UNAM-Gernika.
- (2007), "Las comisiones permanentes y los grupos parlamentarios en América Latina", en Ricardo Espinoza y Weldon Jeffrey (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- BRENNAN, Geoffrey y Alan Humlin (1999), "On Political Representation", *British Journal of Political Science* (29), Cambridge, Cambridge University Press.
- COX, Gary (2005), *Setting the Agenda*, Cambridge, Cambridge University Press.
- DOWNS, Anthony (1957), *Economic Theory of Democracy*, Boston, Harvard University Press.
- GENETTE, Gerard (1989), *Palimpsestos. La literatura de segundo grado*, Madrid, Taurus.
- GIMATE-WELSH, Adrián (2004), "La representación. Una aproximación desde la semiótica", en *La representación parlamentaria*, México, UNAM-Gernika.
- GÓMEZ, Claudia y Carlos Montemayor (2002), "Anexo. Relatoría", en Jorge Alberto González Galván, *Constitución y derechos indígenas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- HINICH J., Melvin y Michael Munger (1997), *Analytical Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HOBBS, Thomas (2003), *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MANIN, Bernard (1997), *The Principles of Representative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MORA DONATO, Cecilia (2007), "Pluralidad democrática y reforma del Congreso mexicano", en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon (coords.),

- Para qué sirve el Poder Legislativo, México*, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados-UAM-I-Universidad de Colima.
- PITKIN, Hanna (1972), *The Concept of Representation*, Los Ángeles, University of California Press.
- POOL, Keith (2005), *Spatial Models of Parliamentary voting*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SÁNCHEZ BOTERO, Esther (2002), "Los derechos indígenas en las constituciones de Colombia y Ecuador", en Jorge González Galván, *Constitución y derechos indígenas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- SCHLESSINGER, Joseph (1966), *Ambition and Politics*, Chicago, Rand McNally.
- SHEPSLE, Kenneth y Barry R. Weingast (1987), "The Institutional Foundations of Committee Power", *American Political Science Review*, vol. 81(1): 85-104.
- VALADÉS, Diego (2002), "Los derechos de los indígenas y la renovación constitucional en México", en Jorge Alberto González Galván, *Constitución y derechos indígenas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- WENS, Karin (2000), "Representation and Self-reference. Peirce's Sign and its Implications to the Computer", en Mouton de Gruyter, *Semiótica*, vol. 143(1/4): 200.

EL SENADO MEXICANO REVITALIZADO

Ricardo Espinoza Toledo*

El Poder Legislativo es una rama del Estado que tiene entre sus objetivos la hechura de la ley y la representación de la pluralidad política nacional. El Congreso o Parlamento puede definirse como un sistema de asambleas en cuya base hay un principio representativo, variadamente especificado, que determina los criterios de su composición. Estas asambleas son titulares de atribuciones funcionales distintas, pero caracterizadas todas por su correspondencia (directa o indirecta, poco o muy relevante) con la “voluntad popular” (Cotta, 1982).

En el Congreso se debate y delibera sobre la vida nacional, ahí concurren las distintas corrientes ideológicas, se encuentran representados los ideales e intereses de un pueblo y de ahí emanan las disposiciones jurídicas que regulan la vida de la colectividad; también es uno de los ejes de la democracia que conjuntamente con el sufragio universal, los partidos políticos, los procesos electorales y la coordinación entre poderes, conforman sistemas políticos estables (Orozco, 2005: 1). En ese sentido, el Congreso es el “órgano de representación nacional en el que están comprendidas las distintas sensibilidades políticas”, característica esencial de las democracias pluralistas (Espinoza y Weldon, 2007: 5).

En México se han desarrollado investigaciones que abordan el funcionamiento del Poder Legislativo y su relación con el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Igualmente, se han estudiado las variaciones que el Congreso mexicano presenta respecto a diversos países de Europa y América Latina. No obstante, la inmensa mayoría de investigaciones ha tomado como objeto de estudio a la Cámara de Diputados, sin incluir al Senado.

*Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

En la experiencia comparada, el debate se ha concentrado en advertir sobre la importancia de una segunda Cámara. Ha caído en desuso atribuir una representación especial del Senado, para dar paso a razones relacionadas con la evolución democrática del Estado moderno. El propósito de este texto es plantear la evolución del Senado mexicano, su calidad representativa, la ubicación de sus grupos parlamentarios, algunas pautas de su comportamiento y la nueva ubicación del Senado en el proceso político.

LA EVOLUCIÓN DEL SENADO MEXICANO

La existencia de la segunda Cámara se atribuye a dos cuestiones fundamentales: la primera justificación proviene del federalismo, y la segunda del control constitucional como colegisladora, con referencia “a la capacidad de revisión legislativa, a la amplitud del debate parlamentario, y a la mayor flexibilidad que aporta en el cabildeo interno del Congreso” (Sepúlveda, 2002: 762-763). El Senado mexicano ha experimentado una evolución progresiva. Las facultades que inicialmente destacaron fueron las de índole internacional, “incluyendo las de materia militar y las de nombramientos, así como las que regularizaban las actividades del Senado” en detrimento de su actividad legislativa que, al igual que la Cámara de Diputados, durante el presidencialismo se mantuvo en una situación de pasividad y sujeción. Tradicionalmente esta Cámara funcionó meramente como un órgano revisor, al lado de la Cámara de Diputados que tradicionalmente fungió como cámara de origen. El carácter marginal y tradicional adoptado por el Senado en el proceso legislativo y en la toma de decisiones públicas, por oposición a su colegisladora, se transformó recientemente. Con el incremento de la actividad legislativa ordinaria del Senado y la pérdida de su carácter exclusivamente territorial se ha fortalecido el bicameralismo (Sepúlveda, 2002: 264-765).

El sistema bicameral mexicano experimentó los efectos del proceso de democratización cuando se integró de manera diversa y plural. Progresivamente, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores fueron autonomizándose del predominio del Poder Ejecutivo y superando el monopatidismo. El protagonismo del Poder Legislativo empieza a través de la Cámara de Diputados, cuando en 1988 el partido hegemóni-

co pierde por primera vez la mayoría calificada, y se consolida en 1997, cuando ningún partido cuenta por sí mismo con mayoría absoluta en esta misma Cámara (Lujambio, 2001: 49). Desde entonces, la Cámara de Diputados se dio a la tarea de renovar su Ley Orgánica con objeto de adecuar su marco normativo a la nueva dinámica parlamentaria. Asimismo, fue recobrando su carácter de contrapeso efectivo al Poder Ejecutivo al hacer efectivas sus funciones de control, legislación y representación, lo cual fue posible con la recuperación del protagonismo del Poder Judicial (Ansolabehere, 2006: 231-240).

Con mayor lentitud que en la Cámara de Diputados, la apertura democrática hizo su aparición en la Cámara de Senadores. Ésta experimentó diversas transformaciones que la reposicionaron en el ejercicio efectivo de sus funciones como colegisladora (control, representación y legitimación). La tardía transformación del Senado, en comparación con la Cámara de Diputados, obedeció, en primera instancia, a que el proceso de apertura de esta Cámara comenzó en 1997, cuando desaparece la mayoría calificada del PRI en el Senado, y cierra el ciclo en el año 2000, cuando ese partido pierde también la mayoría absoluta. Se produce así un reacomodo institucional en el que las distintas fuerzas opositoras adquieren capacidad de veto que da paso a un proceso de diálogo y negociación entre ramas de poder, fuerzas políticas y órganos de decisión.

El Senado ha sido sometido a diversas reformas con la finalidad de adecuar su estructura y funcionamiento. La instauración moderna del Senado en México tiene como base los trabajos de los Constituyentes de Querétaro de 1917, quienes fueron los encargados de redactar la Constitución política en vigor. Pero la dinámica sociopolítica que adquirió el país no le permitió asumir el papel relevante dentro del proceso legislativo, ni en el sistema político mexicano (Altamirano, 2004: 16-17 y 19-20). De ahí que la función de representación senatorial al interior del Parlamento así como la actividad fiscalizadora y de control que debiera asumir dicho órgano se presentaran con un déficit considerable. El formato de separación de poderes tardó bastante en desarrollarse en México porque el proceso político reforzó considerablemente la debilidad histórica del Congreso de la Unión. La dinámica parlamentaria fue respondiendo más a intereses de carácter partidista que a los propiamente sociales.

Antes de la alternancia del año 2000, la Cámara de Senadores experimentó una serie de reformas graduales considerables (aunque no tan intensas como las de la Cámara de Diputados) que poco a poco la independizaron del Poder Ejecutivo. En 1986, el constituyente permanente incorporó una importante disposición que afectó al Senado de una manera singular al fijar la renovación del Senado por mitad, cada tres años. El Senado regresó a la renovación total cada seis años en 1993. En esa reforma, el artículo 56 constitucional amplió la composición del Senado a 128 miembros, 32 de los cuales serían los que hubieran obtenido la segunda votación más alta en sus correspondientes estados, los restantes 96 se elegirían conforme al principio de mayoría relativa. Finalmente, en la reforma de 1996 al mismo artículo, se estableció que el Senado se integrara con 64 senadores de mayoría relativa, 32 conforme al sistema de primera minoría y 32 por el sistema de representación proporcional. Esta es la regla actualmente en vigor (Raigosa, 2003: 87-97).

LA CALIDAD REPRESENTATIVA DE LA CÁMARA ALTA

El modo de reclutamiento del Senado mexicano que presenta un método de elección mixto vuelve compleja su calidad representativa.

Cuando se someten a la consideración del senador asuntos que tienen que ver con todo el país es indudable que no podrá actuar sino como representante de la nación; pero si el caso planteado involucra directamente a la entidad federativa en donde fue electo sería absurdo que el senador no asumiera la representación y la defensa de su estado (Jorge Carpizo, citado por Madrazo, 1987: 1006).

En el Senado mexicano, los intereses en juego van desde la representación nacional, como institución, hasta la representación territorial y partidista.

Las modalidades de nombramiento son determinantes del grado de autonomía del senador respecto a lo territorial o a lo partidista:

Si su origen es popular, poco deberá un senador a la legislatura o al gobierno del estado en cuestión, y su independencia funcional será un

principio considerable. En cambio, si ha sido designado por la legislatura o el gobierno de ese estado local es posible que frecuentemente cree ciertos lazos de dependencia con el ente de dominación. Otro tipo de dependencia, no escrito en las constituciones, es la que suele trabarse entre el senador y el partido político que lo sostuvo. Las lealtades partidarias son en algunos países muy fuertes, sobre todo en el plano de lo existencial. Tales relaciones [...] se superponen a menudo a las lealtades territoriales e institucionales del senador (Sagües, 1988: 628-629).

Esto último parece acercarse a la situación del Senado mexicano.

Al igual que en la mayoría de los estados federales, en México la Cámara alta refleja una igualdad representativa entre los estados. Hasta 1994 se elegían dos senadores por cada estado (artículo 56 constitucional). Posteriormente, la reforma constitucional de 1993 introdujo la representación por minoría en la Cámara de Senadores, elevando a cuatro el número de senadores por estado, de los cuales tres se otorgaban al partido mayoritario y el restante al partido que obtenía el segundo lugar. La reforma electoral de 1996 modificó la repartición de los escaños reduciendo a tres el número de senadores por estado (dos para el partido mayoritario y uno para el segundo partido), a la vez que se introdujo un criterio de reparto proporcional mediante una lista nacional de 32 senadores. Con ello se modificó el sistema de asignación y reparto sin modificar el número total de senadores, se mantuvo la función representativa estatal (existen tres senadores por estado, a los cuales se los complementa mediante una lista plurinominal proporcional) y se mejoró la representación de las fuerzas políticas que operan en el ámbito del Estado federal (Reynoso, 2004).

La cuestión que hay que considerar sobre la representación del Senado es que no sólo representa las entidades federativas, sino que en el desempeño de la práctica senatorial intervenga la representación partidista como algo fundamental (al igual que en la Cámara de Diputados, aunque no con la misma intensidad debido a la diferencia de escaños), ya que la postulación de la candidatura estatal, que depende de la dirigencia del partido postulante, influye inevitablemente en el actuar parlamentario de los senadores. En ese sentido, “la introducción de los partidos en la estructura constitucional del Estado, es en gran parte también debida a las normas que disciplinan a los grupos parlamentarios”, como señala Francesco Leoni en su estudio sobre los Grupos Parlamentarios en Italia.

Los grupos encontraron derecho de ciudadanía en la Constitución y en los Reglamentos de las Cámaras. Los Reglamentos disponen que todo parlamentario sea inscrito en un grupo y atribuyen a cada grupo la asignación de los propios miembros a las Comisiones parlamentarias de las que obligatoriamente deberá formar parte todo diputado o senador y han ampliado cada vez más su propio ámbito de competencia con objeto de disciplinar y regular los trabajos de cada Asamblea (Leoni, 1972). En México, la figura de grupo parlamentario está reconocida desde el ámbito constitucional para la Cámara de Diputados, como se establece en el artículo 70 constitucional, en tanto que los grupos parlamentarios del Senado son regulados desde la Ley Orgánica del Congreso (García, 2003: 78-94).

Sobre la base de sus funciones y atribuciones, la doctrina tiende a reconocer en los grupos parlamentarios la condición de órganos estatales. En la medida que el grupo parlamentario representa al partido, el propio grupo es al mismo tiempo órgano del Estado y del partido, y entre los dos órganos se ha creado una “unión constitucional”.

Por consiguiente, los grupos, en cuanto órganos de los partidos, reciben de ellos las líneas directrices de la voluntad política estatal; en cuanto órganos del Estado, se las arreglan después para que se realice esta conformidad entre las dos voluntades (popular y estatal), para que la voluntad del Estado-Gobierno se corresponda con la voluntad del Estado-comunidad. De este modo, los grupos parlamentarios constituyen una parte de aquel delicado mecanismo a través del cual se realiza, en un régimen democrático, el laborioso proceso de formación de la voluntad del soberano colectivo (Leoni, 1972: 243-244).

LA IMPORTANCIA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los grupos parlamentarios se constituyen con los miembros pertenecientes a un mismo partido o que se integran así por conveniencia. Se conocen también como bloque y en América Latina por bancada. El término parlamentario es relativo a parlamento, que también suele referirse al espacio de actuación de algunos individuos. De esta forma, un grupo parlamentario se refiere “al conjunto de individuos de la institución representativa (Parlamento, Congreso o Asamblea) de un determi-

nado país, que se relacionan así con determinadas características” (Ramírez, 2001: 277-278).

Este término suele utilizarse para denominar a las agrupaciones de los integrantes de la misma filiación política, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. En el ordenamiento jurídico mexicano, los grupos parlamentarios son entendidos como

las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual filiación de partido para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes (artículo 71 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, vigente al 24 de diciembre de 2007).

La importancia de estos grupos o fracciones parlamentarias radica en ser considerados como formas de organización que realizan tareas propias de la Cámara, coadyuvan al mejor desarrollo del proceso legislativo, garantizan la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas y facilitan la participación de los parlamentarios (diputados y senadores) en sus diversas actividades (Ramírez, 2001: 279).

En esencia, son órganos importantes de la institución representativa. Para este autor, se puede clasificar a los grupos parlamentarios como una organización estable de senadores y diputados pertenecientes al mismo partido, o profesantes de la misma ideología política, y provistos de una sólida disciplina, o bien, se les ve como la reunión en el seno de una asamblea parlamentaria, según las reglas establecidas por ésta, de un cierto número de elegidos, que tienen en común cierto ideal político, cuya tarea es dar soluciones concurrentes a los diferentes problemas que se susciten en determinados momentos.

De manera complementaria, la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios puede ubicarlos como un órgano de la Cámara, como una extensión del partido político, a la vez que puede verse como sujeto privado ejerciendo funciones públicas. Para Serna de la Garza (citado por Ramírez, 2001: 284-285),

podría sugerirse una solución mixta, al decir que el grupo parlamentario adquiere autonomía respecto del partido político al integrarse en la estructura y dinámica del Congreso; en tanto que ese mismo grupo man-

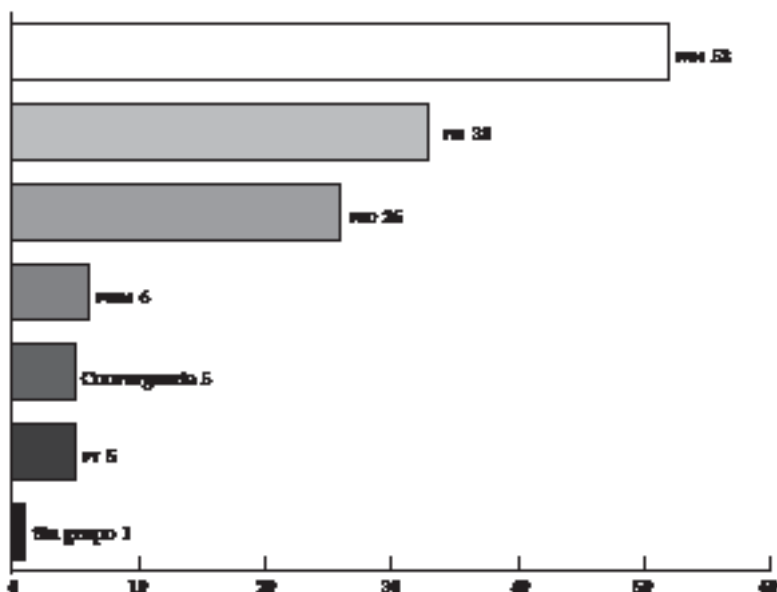
tiene su autonomía en relación con el Congreso, al mantener sus lazos con el partido político que apoyó las candidaturas de quienes integran el grupo parlamentario.

No está por demás reiterar que,

los grupos parlamentarios son un motor indispensable de las actividades de las cámaras, toda vez que intervienen en su organización interna, en particular, al interior de las comisiones permanentes y especiales, en las de investigación así como en la programación de los trabajos (Ramírez, 2001: 289).

Tradicionalmente, el Senado se ha visto como una Cámara de representación territorial por considerar que es aquí donde se expresa el pacto federal cuyos sujetos son los territorios (Orozco, 2005). Esta asamblea es uno de los órganos del Poder Legislativo bicameral mexicano, que ejerce funciones de representación, legislativas y de control. En ese sentido, actúa a nombre de sus representados, que en la práctica no sólo son los

GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL SENADO
LX LEGISLATURA



territorios, sino también la ciudadanía (de acuerdo con la fórmula electoral mexicana); tiene la capacidad de iniciar leyes, decretos y reglamentos, así como de avalar, rechazar o modificar las iniciativas de ley dentro del proceso legislativo (a excepción de las áreas reservadas exclusivamente a la Cámara de Diputados) y ratifica las decisiones del gobierno en materia de política exterior (aprobar los Tratados Internacionales), supervisa la política exterior mediante la revisión de informes anuales, ratifica nombramientos diversos, autoriza al Ejecutivo para disponer del ejército o permitir la entrada de tropas extranjeras a territorio nacional; puede erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político sobre faltas u omisiones de funcionarios públicos, resolver definitivamente conflictos entre estados, designar a los ministros de la SCJN a propuesta del Ejecutivo federal, nombrar y remover al jefe de Gobierno del Distrito Federal y ejerce control político al hacer uso efectivo de sus facultades legislativas.

El Senado mexicano se presenta en la actualidad de la LX Legislatura como una Cámara proactiva, en una dinámica caracterizada por el debate y la negociación. Los grupos parlamentarios han adquirido particular importancia en razón de su intervención en el proceso legislativo, actuación que va más allá de un comportamiento constreñido a su función de Cámara de origen o revisora. Los grupos parlamentarios han logrado impulsar el diálogo con los sectores sociales, económicos y políticos interesados en las modificaciones legislativas, como se dio en el marco de la Ley para la Reforma del Estado, las reformas a la Ley del ISSSTE, la reforma fiscal, las de seguridad y justicia, y las reformas constitucionales y secundarias en materia electoral.

EL COMPORTAMIENTO DE LOS GRUPOS A REVISIÓN

Los diversos estudios sobre el Poder Legislativo en México han puesto un marcado énfasis en observar la transformación, comportamiento, desempeño y funciones de la Cámara de Diputados. Diversos investigadores han estudiado esta Cámara a través de sus facultades de control y el desempeño legislativo (Ugalde, 2000, 2003), sus funciones formales (Béjar, 2004), la calidad del producto legislativo (Espinoza y Miguel, 2007), las reglas de votación (Heller y Weldon, 2003), el trabajo en comi-

siones (Nacif, 2000), la disciplina parlamentaria (Valencia, 2005; Colomer, 2003), entre otros temas. Una preocupación general de los estudiosos del Congreso ha sido el análisis de la relación de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el marco del gobierno dividido (Casar, 1998, 2001, 2002; Nacif, 2002, 2006a, 2006b; Cheibub, 2000; Negretto y Colomer, 2003; Lujambio, 2000), y el estudio del comportamiento de la Cámara de Diputados.

En cuanto a la Cámara de Senadores, los estudios elaborados en México se han enfocado en gran medida a estudiar el papel que desempeña esta Cámara en cuanto a sus facultades exclusivas en el ámbito de la diplomacia (Cossío, 2003, Cossio y Rodríguez, 2003, Sarre y Rodríguez, 2006), su papel ante las entidades federativas (Mejía y Orozco, 2003), su relación con los derechos humanos (Sarre y Rodríguez, 2006), las transformaciones normativas de que ha sido objeto (Aja, 2005), el marco jurídico en que se inscribe (Roldán, 2003), sus facultades (Cortés y Raigosa, 2003), sus funciones (Raigosa, 2003), los órganos que la integran (Cossío, 2003), el proceso histórico del que ha derivado (Barragán, 2000; Casillas, 1985) y la nueva realidad que enfrenta y su independencia en relación con el Poder Ejecutivo (Rodríguez, 2003). Sin embargo, poco se ha dedicado al análisis del comportamiento de sus integrantes en la dinámica parlamentaria. Se han elaborado algunos estudios preliminares sobre el trabajo en comisiones (Caballero, 1997), la percepción del senador en relación con su papel como representante (Béjar, 2004: 63-75), e incluso se han comenzado a elaborar investigaciones desde la perspectiva comparada (Altamirano, 2004) para mostrar una radiografía de este órgano en comparación con otras experiencias en el mundo, atendiendo a los órganos que lo integran y a su funcionamiento, pero son trabajos incipientes.

Si bien los estudios a que se hace referencia han sentado un precedente en cuanto a metodología y soporte teórico y empírico necesarios para el análisis del Poder Legislativo, en la actualidad el Senado mexicano ha adquirido una relevancia innegable que requiere de estudios puntuales sobre su dinámica y comportamiento. Dentro de la amplia gama de posibilidades desde las que puede ser estudiado este órgano de representación se encuentra la relacionada con el comportamiento de los grupos parlamentarios. Son aún escasos los estudios concernientes a los grupos legislativos en la Cámara de Senadores. Entre los trabajos localizados destacan dos, que se orientan a mostrar la normatividad constitu-

cional de este organismo (García, 2003) y a proponer adecuaciones a su funcionamiento acordes con el pluralismo político (Ramírez, 2001). Estos trabajos destacan la importancia de los grupos parlamentarios en la dinámica del Senado, en efecto, sin embargo, hace falta estudiar el comportamiento de esos grupos y analizar el proceso de negociación en que se inscribe el proceso legislativo senatorial.

EL SENADO EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER

El comportamiento de los grupos parlamentarios del Senado en los procesos de negociación y debate en materia legislativa durante la LX Legislatura se observa, aunque no exclusivamente, en lo referido a la aprobación de la reforma a la Ley del ISSSTE. Con las reformas constitucionales y legales en materia electoral, la fiscal y las de seguridad y justicia, el gobierno de Felipe Calderón superó la trabazón que caracterizó las relaciones del Ejecutivo con el Poder Legislativo durante el sexenio de Vicente Fox, gracias, entre otros aspectos, al papel desempeñado por el Senado de la República, particularmente por el grupo parlamentario del PRI.

El gobierno de Vicente Fox mantuvo una relación conflictiva con el Congreso. Contrariamente a lo prometido, hizo poco en favor de la transformación institucional y política en proceso, no pudo negociar en una configuración adversa de fuerzas políticas en el Congreso y se limitó a esperar alineamientos automáticos de las oposiciones a sus intenciones. La relación del gobierno Fox con el empresariado muestra también los alcances y límites de esa administración. A pesar de haberse declarado como un gobierno con sentido y vocación empresarial, la presidencia Fox se entrampó en una serie interminable de declaraciones y acciones que progresivamente modificaron el inicial e incondicional respaldo empresarial. Empresarios e importantes segmentos sociales no tuvieron que esperar mucho para observar la presencia de un gobierno disperso, falto de coordinación, sin objetivos definidos, e ineficaz en el cumplimiento de sus ofertas.

Las relaciones políticas cambiaron con el gobierno de Felipe Calderón. El Ejecutivo federal recurre a su facultad de promotor de leyes luego de construir acuerdos con sus aliados estratégicos fundamentales. En los

hechos, el Presidente busca primero al o los aliados, luego intenta el consenso sobre la propuesta y, al final, los aliados presentan en el Congreso las reformas con vistas a su aprobación. En ese proceso, el presidente acaba siendo el aliado estratégico, no el operador político de las reformas. El presidente Calderón ha privilegiado la promoción de sus propuestas, no el mérito de su aprobación. La estrategia presidencial ha permitido superar el enfrentamiento improductivo y sistemático entre Ejecutivo y Legislativo que caracterizó la relación del gobierno Fox con el Congreso. Ahora la competencia entre los grupos parlamentarios se enfoca hacia reformas en las que pueden estar incluidos todos los interesados.

Como se mostró con la nueva Ley del ISSSTE, el Senado construye acuerdos. La reforma se pudo llevar a cabo gracias al trabajo de cabildeo previo, sobre todo entre el gobierno federal, mediante la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Hacienda, el PRI en el Senado y en la Cámara de Diputados y dirigentes sindicales.¹

Felipe Calderón fue promotor de los trabajos de negociación previos para alcanzar los acuerdos necesarios para que la Ley del ISSSTE fuera apoyada por una mayoría suficiente entre los distintos grupos parlamentarios (PRI, PAN, PVEM, PANAL, a excepción del PRD, PT y Convergencia). El PRI se comprometió con el gobierno federal a sacar adelante las reformas a pensiones, la reforma hacendaria, la laboral y la del sistema de seguridad y justicia, a cambio de la no intervención del gobierno en procesos electorales locales y de que los colaboradores del Presidente respeten la ley.² Mientras convenga a los priístas mantener su alianza con el gobierno de Calderón, las cosas seguirán sin trabazón o bloqueos en el Congreso (*El Universal*, 9 de mayo de 2007).

¹La iniciativa tuvo el aval inicial de Beatriz Paredes (PRI), Manuel Espino (PAN), Jorge Emilio González (PVEM) y Alberto Begné (Alternativa). El artífice fue directamente Agustín Carstens, apoyado en particular por su coordinador de asesores, José Antonio Mead. También actor relevante fue José Antonio González Anaya, ex titular de la Unidad de Seguros y Pensiones de Hacienda y encargado de la coordinación con entidades federativas de la Secretaría de Hacienda. Asimismo, la iniciativa contó con el visto bueno de los sindicatos importantes: el FSTSE que agrupa a los burócratas y que lidera Joel Ayala, y el SNTE, de Rafael Ochoa Guzmán y Elba Esther Gordillo.

²El Partido Revolucionario Institucional ofreció un “nuevo diálogo” con el presidente Felipe Calderón para sacar adelante reformas “posibles” en materia laboral, hacendaria y la del ISSSTE (*El Economista*, 7 de marzo de 2007).

Los priístas mostraron su disposición de avanzar para conseguir la reforma del ISSSTE, siempre que el gobierno articulara las alianzas sindicales necesarias y que las reformas se tradujeran en beneficios reales para la institución y los trabajadores. Exigían al Presidente Felipe Calderón respeto al PRI y evitar cometer los errores de Vicente Fox, quien –sostuvieron– dañó el diálogo con su continua obstrucción a las negociaciones y sus ataques a los partidos de oposición. Los priístas se hicieron de la autoridad necesaria por el apoyo brindado a Calderón desde antes de iniciar su gestión, como en su toma de protesta y en la elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos para 2007 (*Reforma*, 8 de marzo de 2007). El diálogo del Presidente con el PRI se había recompuesto. El Ejecutivo, por su parte, ofreció su respaldo para avanzar en las transformaciones promovidas por los legisladores priístas.

El gobierno federal se hizo cargo del frente sindical, es decir, reunirse y negociar tanto con el líder de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), Joel Ayala, como con la Presidenta del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Elba Esther Gordillo. Con este propósito, la Secretaría de Hacienda atendió las negociaciones con Elba Esther Gordillo, mientras el director general del ISSSTE, Miguel Ángel Yunes, comenzó el cabildeo en las Cámaras. Estas negociaciones acercaron a Joel Ayala y Elba Esther Gordillo, enemigos políticos en el PRI, quienes llegaron a los acuerdos necesarios para impulsar la propuesta entre los grupos parlamentarios y Hacienda (*Reforma*, 16 de marzo de 2007). A mediados de febrero, Joel Ayala manifestaba al presidente Calderón su disposición para concretar una reforma integral a la Ley del ISSSTE, y aludía a la gran posibilidad de que se acordara por consenso. A su vez, Elba Esther Gordillo promovió una serie de cambios sustanciales para mejorar el contenido de la propuesta.³

³La maestra Gordillo presionó para que el gobierno asumiera mayores compromisos económicos con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con el fin de garantizar su saneamiento económico. Además, se aseguró de que los burócratas obtuvieran mejores condiciones de retiro, a pesar del cambio en el régimen de pensiones. Y a propuesta del SNTE, la Secretaría de Hacienda aceptó que pensionados y jubilados no pagaran nada del costo de la nómina. Otra condición de Gordillo para que el sindicato de maestros aceptara la nueva Ley del ISSSTE, fue el incremento de la aportación del Estado para seguridad social, con lo que pasó de 19.7 a 25.1 por ciento. También fue propuesta de la presidenta del SNTE la cuota social del Estado para mejorar los servicios de salud del instituto. La ex priísta negoció que la cuota social quedara en 3.5 por ciento del salario de cotización de los trabajadores, lo que representa recursos adicionales por más

Para los actores políticos, el éxito de esta reforma evitó el riesgo en que se encontraba el sistema financiero nacional.⁴ Fue un ejercicio inaugural en que se obtuvo la primera solución pactada entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en varios años.⁵ El Poder Ejecutivo cedió ante los intereses sindicales, no arriesgó la aprobación de la reforma y se dio a la tarea de propiciar los encuentros y acuerdos necesarios que la hicieron posible.⁶ La aprobación de la nueva Ley del ISSSTE fue un punto a favor del Poder Ejecutivo. El presidente fue capaz de negociar, modificó su idea inicial de abrir el mercado a la competencia, y se pudo tener sistemas equivalentes entre el IMSS y el ISSSTE (*Reforma*, 15 de marzo de 2007). De los resultados derivados del proceso de negociación, en el que el Senado desempeñó un papel fundamental, el Gobierno logró una reforma consensuada que acabó con la tendencia a la parálisis legislativa.

En esa nueva dinámica de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, el grupo parlamentario del PRI en el Senado logró consensuar la Ley para la Reforma del Estado (*Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Senadores, 13 de febrero de 2007), una variante de la renovación constitucional, compartida tanto por el presidente Calderón como por el PRD: todos los partidos en el Congreso se comprometieron con la ley para la reforma del Estado, y también a aprobar las reformas contenidas en los cinco grandes temas, en un plazo perentorio de un año. La aprobación de las reformas fiscal, electoral y las de seguridad y justicia, a su vez, no habrían sido posibles sin un Senado proactivo. El PRI en el Congreso, que

de 6 mil millones de pesos al año. En cuanto a la cuota social para el fondo de pensiones de los trabajadores, el SNTE negoció un porcentaje de 5.5 por ciento respecto al salario mínimo. Asimismo, puso sobre la mesa el reconocimiento de 300 mil plazas que estaban congeladas por el instituto para evitar el aumento de trabajadores con derechos de retiro y pensión. De esta forma, trabajadores eventuales y por honorarios engrosarían las filas sindicales e ingresarían al nuevo régimen pensionario (*Reforma*, 16 de marzo de 2007).

⁴Parte de la importancia de la reforma residía en salvar al ISSSTE y al Gobierno federal de una quiebra con un pasivo que no se había financiado y que alcanzaba 45 por ciento del PIB del país (*Reforma*, 15 de marzo de 2007).

⁵Más allá de su contenido, la reforma al ISSSTE destaca porque hacía más de 10 años no se concretaba una reforma o una acción de gobierno de esa dimensión. Rompió con la inercia y el inmovilismo.

⁶El calderonismo reconoció cinco cuestiones: uno, la necesidad de tomar riesgos y asumir costos para irse consolidando en el gobierno; dos, la obligación de cubrir las facturas políticas a Elba Esther Gordillo; tres, la conveniencia de tejer una mayoría parlamentaria, en vez de buscar un consenso que le rompería el frente opositor; cuatro, la desarticulación del priismo que le impide tomar posturas como partido; y, cinco, la ausencia de una auténtica oposición que pudiera echar por tierra su proyecto (*Reforma*, 24 de marzo de 2007).

mantuvo una lucha frontal con el Ejecutivo encabezado por Vicente Fox, ha sido el impulsor de los arreglos políticos. Por su parte, el presidente Calderón tiene clara la importancia del Congreso, de la negociación con las oposiciones, y funda su actuación en su alianza con el PRI (*Reforma*, 3 de marzo de 2007). A decir del coordinador parlamentario del PRI en el Senado, Manlio Fabio Beltrones, los priístas están de acuerdo en que el gobierno impulse políticas orientadas a compartir y distribuir el poder (*El Universal*, 8 de febrero de 2007).

CONCLUSIONES

El Senado mexicano ha experimentado una evolución en clave pluralista que le ha permitido fortalecer su legitimidad y su calidad representativa. El crecimiento y la fortaleza de sus grupos parlamentarios han sido el motor de las transformaciones internas y también la clave de la conversión del Senado de la LX Legislatura en un órgano proactivo en el proceso político.

El sistema bicameral es la separación del órgano encargado de expedir la ley en dos asambleas. Senadores y diputados gozan de la legitimidad que les otorga el surgir de elecciones populares directas; independientemente de las atribuciones no compartidas, ambas se encuentran en pie de igualdad en el proceso legislativo. Esta simetría da la misma responsabilidad a las dos cámaras en la expedición de la ley. Debe destacarse que el bicameralismo federal del presidencialismo mexicano ha operado como un mecanismo de integración de las fuerzas de oposición a las tareas de gobierno al ofrecerles espacios institucionales para transformar el conflicto en diálogo y acuerdo, a través, precisamente, de las cámaras del Congreso.

La renovación sexenal del Senado, es decir, su permanencia durante dos legislaturas consecutivas, permite a sus 128 integrantes disponer de un horizonte más largo que el de los diputados y darle continuidad a la atención de los asuntos de sus estados, de sus representados, de sus partidos y del gobierno. En parte, por ello se atribuye al Senado la calidad de funcionar como órgano moderador de las pasiones de la Cámara Baja.

La interacción del Senado es plural. La fortaleza de sus grupos parlamentarios es la base de sus equilibrios internos, de su funcionamiento y de sus decisiones. Tres grupos numerosos (PAN, PRI y PRD) y tres de tamaño reducido (PVEM, Convergencia y PT) le dan contenido a la LX Legislatura. Junto a la Mesa Directiva, la instancia fundamental en su funcionamiento es la Junta de Coordinación Política. Finalmente, la nueva ubicación del Senado en el proceso legislativo y el protagonismo político conquistado son la expresión más acabada de la evolución democrática de este órgano de representación política nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTAMIRANO SANTIAGO, Mijael (2004), *El Senado en las democracias contemporáneas. El caso mexicano desde una perspectiva comparada*, México, Plaza y Valdés, 436 pp.
- ANSOLABEHERE, Karina (2006), "Poder Judicial: entre el protagonismo y la desorientación. Un poder en busca de su papel", en Antonella Attili, *Treinta años de cambios políticos en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados-UAM-I, pp. 221-246.
- BÉJAR, Luisa (2004), "La representación política en México: el papel de los partidos y los grupos parlamentarios en la LVIII Legislatura", en Luisa Béjar y Gilda Waldman (coords.), *La representación parlamentaria en México*, México, UNAM-Gernika, pp. 47-76.
- BOBBIO, Norberto *et al.* (2000), "Parlamento", en *Diccionario de Ciencia Política*, t. II, México, Siglo XXI, pp. 1122-1134.
- CASAR, María Amparo (1998), "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico", *Documentos de Trabajo del CIDE* (84).
- (2001), "El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso", *Documentos de Trabajo del CIDE* (137).
- (2002), "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México", en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, pp. 349-368.
- CHEIBUB, José Antonio (2000), "Divided Government, Deadlock and the Survival of Presidents and Presidential Regimes", *Documentos de Trabajo del CIDE* (107).

- COLOMER, José (2003), "Policy Making in Divided Government: A Pivotal Actors Model with Party Discipline", *Documentos de Trabajo del CIDE* (156).
- COSSÍO, José Ramón (2003), *Los órganos del Senado de la República*, México, Senado de la República-ITAM-Porrúa.
- y Gabriela Rodríguez H. (2003), *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, México, Senado de la República-ITAM-Porrúa.
- ESPINOZA TOLEDO, Ricardo y Mónica Miguel Cárdenas (2007), "El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México, 1997-2006", en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon, *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM-I-Miguel Ángel Porrúa-UCOL, pp. 209-219.
- y Jeffrey Weldon (2007), "Introducción", en *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM-I-Miguel Ángel Porrúa- UCOL, pp. 5-21.
- GARCÍA MÉNDEZ, Consuelo (2003), *Regulación constitucional de los grupos parlamentarios del Senado de la República*, tesis para obtener el grado de licenciada en derecho, México, Universidad Nuevo Mundo.
- HELLER, William y Jeffrey Weldon (2003), "Reglas de votación y la estabilidad en la Cámara de Diputados", en Luisa Béjar y Rosa María Mirón Lince (coords.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, AMEP-Cámara de Senadores, pp. 85-119.
- LEONI, Francesco (1972), "Partidos políticos y grupos parlamentarios en Italia", *Revista de Estudios Políticos* (186), pp. 243-252. O <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=1710543>.
- LUJAMBIO, Alonso (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.
- (2002), *El gobierno congresional. Régimen político de los Estados Unidos, Woodrow Wilson*, Serie Doctrinaria Jurídica (87), México, III, UNAM, pp. 109-110.
- MADRAZO, Jorge (1987), "Algunas consideraciones sobre el Senado en el sistema constitucional mexicano", en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, pp. 997-1010; en: www.bibliojuridica.org/libros/2/961/21.pdf
- NACIF, Benito (2000), "El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México", en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Flacso-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, pp. 33-59.

- _____ (2002), "El Congreso propone y el Presidente dispone: las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en México", *Documentos de Trabajo del CIDE* (145).
- _____ (2006), "The fall of the Dominant Presidency: Lawmaking Under Divided Government in Mexico", *Documentos de Trabajo del CIDE* (185).
- _____ (2006), "¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México", *Documento de Trabajo del CIDE* (183).
- NEGRETTO, Gabriel y Joseph Colomer (2003), "Gobernanza con poderes divididos en América Latina", *Política y Gobierno*, vol. 10(1): 13-61.
- OROZCO GÓMEZ, Javier (2005), *El Poder Legislativo en el Estado mexicano*, México, Porrúa.
- RAIGOSA SOTELO, Luis (2003), *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado*, México, Senado-ITAM-Miguel Ángel Porrúa.
- RAMÍREZ MILLÁN, Jesús (2001), "Los grupos parlamentarios en el Senado. Una omisión constitucional", en Diego Valadés y Rodrigo Rivas Gutiérrez (coords.), *Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Serie Doctrina Jurídica, t. II (63), México, IJ, UNAM, pp. 269-288.
- REYNOSO, Diego (2004), "Distritos electorales y representación bicameral en México", *Revista Mexicana de Sociología* (3), julio-septiembre, pp. 91-118.
- SAGÜÉS, Néstor Pedro (1988), "El Senado: su fisonomía en el Estado federal y en el Estado regional", *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJ, UNAM, pp. 623-634; en: <http://www.bibliojuridicas.org/libros/2/899/32.pdf>
- SARRE, Miguel y Gabriela Rodríguez H. (coords.) (2006), *Los derechos humanos y el Senado*, México, Senado de la República-ITAM-Porrúa.
- SEPÚLVEDA, I. Ricardo (2002), "La función actual del Senado en el sistema político mexicano", en Hugo A. Concha Cantú (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, pp. 749-769; en: www.bibliojuridica.org/libros/1/345/30pdf
- UGALDE, Luis Carlos (2000), *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público, 1970-1999*, México, Cámara de Diputados-III-Miguel Ángel Porrúa.

- _____ (2003), "Desempeño legislativo en México", en Luisa Béjar y Rosa María Mirón Lince (coords.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, AMEP-Cámara de Senadores, pp. 175-195.
- VALENCIA ESCAMILLA, Laura (2005), *La disciplina parlamentaria en México. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*, México, UNAM.

ÍNDICE

PRÓLOGO

<i>Miguel Ángel Ordóñez Rayón</i>	5
---	---

PRESENTACIÓN

<i>Luisa Béjar Algazi</i>	7
---------------------------------	---

LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA EN REGÍMENES

PRESIDENCIALES: EL CASO LATINOAMERICANO

<i>Scott Morgenstern, Juan Javier Negri y Aníbal Pérez-Liñán</i>	13
Definiciones de oposición en América Latina	16
Los poderes del Presidente y el poder de la oposición	25
El impacto de la oposición en los regímenes presidenciales	31
Conclusiones	46
Bibliografía	48

ELITES PARLAMENTARIAS EN AMÉRICA LATINA.

LOS PRESIDENTES DE COMISIONES

<i>Luisa Béjar Algazi</i>	51
El contexto político-institucional	55
El entramado para la selección de los presidentes de comisiones	62
El perfil de los presidentes de comisiones	65
La carrera laboral de los presidentes de comisiones en México, Chile y Brasil	69
Conclusiones	76
Bibliografía	78

CAMBIOS EN LOS MECANISMOS DE REPRESENTACIÓN

DE LOS ACTORES EMPRESARIALES EN MÉXICO.

¿MÁS DISPERSIÓN O MÁS CONCENTRACIÓN DE PODER?

<i>Alejandra Salas-Porras</i>	83
Acción empresarial durante las campañas para decidir quién gobierna	85
Acción de cabildeo de los empresarios para decidir cómo se gobierna	93
Conclusiones	107
Bibliografía	109

ÁNHELO DEMOCRÁTICO Y BÚSQUEDA

DEL DESARROLLO: UNA MIRADA A LOS CASOS

DE MÉXICO Y CHILE

<i>Karla Valverde Viesca y Alejandra Faúndez Meléndez</i>	111
Expectativas sobre la democracia	112
El espacio de la participación ciudadana en nuestras democracias: la eterna encrucijada.	117
México y Chile en perspectiva comparada: democracia y desarrollo	119
Crisis institucional.	121
La búsqueda del desarrollo	128
Conclusiones	131
Anexo gráfico	133
Bibliografía	138

PARTIDOS Y DEMOCRACIAS

(¿"PORQUE AMORES QUE MATAN NUNCA MUEREN"?)

<i>Víctor Hugo Martínez</i>	141
Un pórtico necesario.	142
Democracias y partidos: (des)encuentros crónicos	147
Algunos entreveros.	155
Conclusiones	158
Bibliografía	160

LAS COMISIONES EN EL CONGRESO.

EL CASO DE LA LEY INDÍGENA

<i>Adrián Giménez-Welsh</i>	165
-----------------------------------	-----

Las Comisiones de Puntos Constitucionales,
de Estudios Legislativos y de Asuntos Indígenas.

La iniciativa de derechos y cultura

indígenas en el Senado	169
------------------------------	-----

Bibliografía	182
--------------------	-----

EL SENADO MEXICANO REVITALIZADO

<i>Ricardo Espinoza Toledo</i>	185
--------------------------------------	-----

La evolución del Senado mexicano	186
--	-----

La calidad representativa de la Cámara alta	188
---	-----

La importancia de los grupos parlamentarios	190
---	-----

El comportamiento de los grupos a revisión	193
--	-----

El Senado en la distribución del poder	195
--	-----

Conclusiones	199
--------------------	-----

Bibliografía	200
--------------------	-----

¿Qué pasa con la representación en América Latina?, se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante el mes de junio del año 2009.

La edición, en papel de 75 gramos, estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



ISBN 978-607-401-110-4
MAP 016575-01