

México en el espejo latinoamericano

¿Democracia o crisis?

Ilán Bizberg
Editor



EL COLEGIO DE MÉXICO
FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER

MÉXICO EN EL ESPEJO
LATINOAMERICANO:
¿DEMOCRACIA O CRISIS?

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

MÉXICO EN EL ESPEJO
LATINOAMERICANO:
¿DEMOCRACIA O CRISIS?

Ilán Bizberg
(editor)



EL COLEGIO DE MÉXICO

320.09720905

M5743

México en el espejo latinoamericano : ¿democracia o crisis? / Ilán Bizberg, ed. — 1a. ed. — México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2010. 534 p. ; 21 cm.

ISBN 978-607-462-110-5

1. México — Política y gobierno — Siglo XXI. 2. América Latina — Política y gobierno — Siglo XXI. 3. Democracia — México — Siglo XXI. I. Bizberg, Ilán, ed.

Este libro ha sido posible por el generoso apoyo del *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Educación Pública* así como de la *Fundación Konrad Adenauer-México*.

Primera edición, 2010

D.R. © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN 978-607-462-110-5

Impreso en México

ÍNDICE

Introducción	9
<i>Ilán Bizberg</i>	
I. DEMOCRACIA Y PARTIDOS	
Las democracias latinoamericanas; una tipología	21
<i>Ilán Bizberg</i>	
Continuidad y cambio en los sistemas de partidos de América Latina	63
<i>Michael Coppedge</i>	
Gobierno parlamentario y gobierno presidencial: la elección de una institución para la gobernanza	109
<i>B. Guy Peters</i>	
II. LATINOAMÉRICA	
Democracia electoral y presencia ciudadana continua en América Latina y Argentina	143
<i>Isidoro Cheresky</i>	
Un análisis comparativo de las relaciones intergubernamentales en Argentina y México	191
<i>Laura Flamand y Juan Olmeda</i>	
El Brasil en la “pos-transición”: la institucionalización de una nueva forma de Estado	233
<i>Brasilio Sallum Jr.</i>	
Ni Chicha ni Limona’ (sino Navega’o): el modelo económico-político chileno	259
<i>Eduardo Saavedra P.</i>	

Las reformas laborales y el corporativismo mexicano: alternativas en Europa y América Latina <i>Graciela Bensusán</i>	297
--	-----

III. MÉXICO

Una polémica reforma electoral <i>Alberto Aziz Nassif</i>	361
Acción Nacional: el partido en el poder, 2000-2006 <i>Soledad Loaeza</i>	387
Agenda inconclusa: la modernización administrativa del Estado mexicano <i>María del Carmen Pardo</i>	439
Los partidos políticos en las regiones indígenas: reflexiones desde Chiapas <i>Willibald Sonnleitner</i>	483

INTRODUCCIÓN

ILÁN BIZBERG

Existe consenso entre los observadores de la vida política nacional en el sentido de que nuestra joven democracia no sólo está lejos de ser perfecta, sino que tiene graves fallas. Esto no es algo que sólo afecta a nuestro país, sino a buena parte de América Latina. Algunos autores explican esto como el desencanto natural que produce la política, en especial en países de reciente transición. La idea de la democracia viene acompañada de grandes esperanzas, de que va a resolver todos los problemas, y cuando finalmente llega, no sólo no los resuelve, sino que vemos cómo la política se reduce a estrategias partidistas de corto plazo, muy alejadas de los grandes proyectos programáticos e ideológicos de las campañas.

No obstante, como se discute en este libro, el desencanto en el que hemos caído en nuestro país y en muchos países de Latinoamérica, tiene raíces más profundas, no se refiere sólo a lo “aburrida” que resulta la política normal, a su incapacidad de colmar la brecha que existe entre las esperanzas y la realidad de la democracia. Tiene que ver con las “enfermedades”, como las llamó Tocqueville, de las nuevas y viejas democracias, que se curan democratizando a la propia democracia, profundizándola, como lo planteó este autor. Tocqueville pensaba que si bien las fallas de la democracia pueden ser la brecha por la que penetre la opresión, también pueden dar el impulso para profundizarla. En el ejemplo de Estados Unidos vio que lo que ahondaba a la democracia era

la acción de la sociedad civil. Ésta puede resolver algunos de los problemas más profundos: la falta de rendición de cuentas y la delegación del poder. La organización de la sociedad civil permite que los individuos vigilen al poder y que participen en las decisiones que toman los políticos en la medida en que se abre la posibilidad de que los partidos políticos se enraícen en ella, haciéndolos más representativos. No obstante, en México la sociedad civil está poco desarrollada, o más claramente, muchos de los principales actores de esta sociedad son poco representativos. A pesar de que en los noventa surgieron una serie muy considerable de organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil fue desmovilizada y bloqueada por el hecho de que la transición se orientó exclusivamente hacia la vía electoral evitándose la transformación de las organizaciones sociales que estaban subordinadas al Estado: en especial los sindicatos y las organizaciones campesinas.

Pero la decepción con la democracia tiene que ver también con la incapacidad que han mostrado los gobiernos surgidos de las elecciones para resolver los problemas más graves que aquejan a la población, sean éstos referidos a la persistencia de la pobreza y de la inequidad de la sociedad mexicana, como al crecimiento exponencial de la violencia en la última década. Y esto tiene que ver más con el entramado institucional del régimen político mexicano, la relación entre los poderes, las características de los partidos políticos, y la ausencia de un proyecto económico que se proponga desarrollar un mercado interno al tiempo que se orienta al mercado internacional.

El triunfo de Vicente Fox en las elecciones del año 2000 despertó enormes expectativas en el país, se pensó que una vez que el PRI saliera del gobierno vendrían mejores tiempos económicos, que iba a disminuir la corrupción, que

comenzaríamos a construir un Estado de derecho y que la sociedad civil iba a poder expresarse de manera mucho más libre que cuando el PRI dominaba a los sindicatos y otras organizaciones populares. Parecía abrirse un periodo en el cual la democracia iba a consolidarse. Nueve años después estamos pasando por una profunda crisis económica, las organizaciones corporativas que vinculaban a la sociedad civil con la política, subordinando los intereses de sus miembros a los políticos, están todavía muy presentes. Si bien es cierto que la corrupción no empeoró durante el gobierno de Fox, no parece haber aminorado a pesar de los instrumentos de transparencia que se crearon en esa presidencia. Peor aún, en vez de un Estado de derecho más sólido estamos viviendo una de las peores amenazas al Estado mismo, representada por el narcotráfico. Finalmente, en las elecciones de 2006 hubo un desgaste considerable de la joven democracia mexicana debido a la participación del presidente Fox, de las cámaras empresariales y de las televisoras en contra de Andrés Manuel López Obrador, candidato del Partido de la Revolución Democrática, y la incapacidad del Instituto Federal Electoral, así como del Tribunal Federal Electoral de garantizar unas elecciones sin sobresaltos. Esto dio lugar a que el candidato perdedor no aceptara el resultado de unas elecciones muy cerradas, que se decidieron con menos de 1% de los votos.

Los dos primeros años del sexenio de Fox fueron afectados por la crisis económica de Estados Unidos derivada del estallido de la burbuja de Internet. En el sentido político el inicio de su presidencia fue de avances. Permitió la marcha de los zapatistas a la ciudad de México y envió la ley indígena al Congreso para su expedición. México se abrió a las ONGs de derechos humanos que tenían un acceso muy restringido al país. El gobierno dejó de intervenir, como lo hacía el PRI, en los asuntos sindicales. A diferencia del gobierno de Zedillo (el último del PRI) no se declararon como ilegales las

huelgas de varios sindicatos importantes ni se controlaron los aumentos salariales, para que se mantuvieran por debajo de la inflación; de hecho, por ello en los primeros años de la presidencia de Fox hubo un aumento significativo de los salarios reales. Finalmente, ante la oposición de un grupo de campesinos a la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México en Atenco, Estado de México, el gobierno prefirió cancelar el proyecto que intentar una acción de fuerza.

No obstante, a mediados del sexenio la situación política empeoró radicalmente aunque la economía mejoró. El continuo bloqueo de las iniciativas del presidente en el Congreso: de la ley indígena, la fiscal y la energética, acabaron por desgastar de manera considerable al gobierno. La situación empeoró una vez que se dieron las elecciones intermedias en las que el PAN vio reducido su peso en el Congreso y tuvo aún más dificultades para aprobar el presupuesto así como otras reformas que intentaba el gobierno. Además, el presidente cayó en la tentación de impulsar a su esposa como candidata a la presidencia de la República. Todo esto llevó al gobierno a acercarse más a los antiguos sindicatos corporativos y a utilizar los mecanismos tradicionales de control sobre las organizaciones sociales, que venían de la época priísta, para conservar la paz social. La economía se recuperó y el petróleo aumentó considerablemente de precio, con lo que el gobierno tuvo margen para llevar a cabo grandes trabajos de infraestructura. La estabilidad económica y el crecimiento dieron lugar a amplios programas de construcción de vivienda popular financiadas por los bancos con bajos intereses. Se aumentó de manera importante el acceso al programa gubernamental de asistencia a los pobres: Oportunidades.

Pero en el campo de lo político y en el de los derechos humanos hubo un claro retroceso. En primer lugar, el problema de la inseguridad debida al narcotráfico y del involucramiento de las policías y del aparato judicial en él

comenzó a agravarse desde 2003. En 2004 hay una enorme marcha para exigir al gobierno que resuelva el problema de la inseguridad. Por otra parte, frente al bloqueo político en el que se encontraba el país, el gobierno de Fox comenzó a considerar como una de sus prioridades la lucha en contra de la candidatura del hombre mejor situado de la izquierda, el gobernador de la ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador. Se inició un juicio de desafuero contra él por desacato de una orden judicial que lo obligaba a detener la construcción de una calle para dar acceso a un hospital privado sobre unos terrenos expropiados por el gobierno. Este proceso duró un año hasta que se lo desaforó, pero ante las manifestaciones masivas de sus simpatizantes, de gente que consideraba que ésta era una excusa para hacer a un lado al candidato del PRD, así como de la opinión pública internacional, se abandonó el caso. Además, el presidente se involucró directamente en la campaña de 2006, hubo propaganda ilegal de la parte de la organización empresarial más importante en la televisión, lo que, aunado a los errores de la campaña por parte de AMLO, y el hecho de que el IFE no haya logrado garantizar unas elecciones intachables fue lo que llevó a que el cerrado del resultado de las elecciones deviniera en una crisis mayor. El hecho que AMLO no reconociera su derrota y que las decisiones del TRIFE fueran poco claras hizo que una parte de los que votaron por el candidato del PRD consideraran que se había dado un fraude electoral. Parecía que habíamos retrocedido al gran fraude de 1988. Además, a pocas semanas de terminar el gobierno de Fox se reprimió a dos movimientos que lo habían cuestionado: el de los campesinos de Atenco que habían impedido la construcción del aeropuerto y que habían tomado el gobierno municipal desde hacía más de cuatro años, y el de la Asociación Popular de Pueblos de Oaxaca (APPO), que había tomado el centro de Oaxaca para pedir la renuncia del gobernador. El gobierno federal apoyó el desalojo de ambos

movimientos en operaciones en las que, según diversas organizaciones nacionales e internacionales, se violaron de manera flagrante los derechos humanos de los participantes así como de los observadores.

El actual gobierno de Felipe Calderón entró en funciones en una situación inédita desde el fraude electoral de 1988. Cuestionada su legitimidad por los votantes del PRD y por el propio candidato de este partido político que no lo reconoce como presidente y se declara presidente legítimo en una ceremonia en el zócalo de la ciudad de México. En esta circunstancia el presidente Calderón decide emprender una lucha frontal contra el narcotráfico utilizando al ejército, en vista de que la policía se había mostrado incapaz de hacerle frente al reto, pero sin un plan general para ello y sin una idea de cuándo y cómo retirar a los militares de las calles. Según el propio gobierno, esta decisión se tomó porque los gobiernos anteriores habían descuidado el expediente, con lo que permitieron que el narcotráfico se extendiera regional, social y políticamente. Pero no hay que descartar que esta estrategia se debiera también a la tentativa del gobierno de legitimarse ante la opinión pública, como lo había hecho Salinas de Gortari en 1988 con la política social y el programa Solidaridad. Tampoco hay que descartar esta estrategia como un mensaje a López Obrador y a sus simpatizantes en el sentido de confirmar que el ejército estaba de su lado si hubiera la tentación por parte del movimiento de escoger una vía no institucional.

La decisión de ambos actores políticos ha llevado a que en México estemos actualmente discutiendo la disyuntiva que da título a este libro: entre la profundización de la democracia y la ingobernabilidad. La democracia fue fuertemente afectada por la forma en la que se condujeron las elecciones de 2006, pero también en la manera en la cual se han comportado los actores políticos desde entonces. El movimiento de López Obrador se ha conducido en gran parte

por fuera de su partido, en la calle, y en alianza con otros dos pequeños partidos, lo que ha generado una profunda crisis en su partido original, el PRD, que se ha dividido entre sus simpatizantes y los que proponen una vía de negociación con el gobierno de Calderón, al grado de que en las últimas elecciones parciales de julio de 2009 tuvo uno de los peores resultados de su historia: 12%. La situación de la izquierda es un dato muy grave para la joven democracia mexicana en tanto que significa la tentación por la vía no institucional e incluso armada como ocurría en el país antes de la legalización del Partido Comunista Mexicano en 1977. Por otra parte, la totalidad de los partidos se han comportado cada vez más alejados de los electores: se les critica el gasto excesivo, la ineficacia de los funcionarios electos, la falta de responsabilidad (*accountability*) ante los electores al no existir la reelección. Finalmente, los árbitros electorales: el IFE y el TRIFE que eran los pilares de la democracia mexicana siguen fuertemente cuestionados. La joven democracia mexicana parece haberse debilitado desde la alternancia en la presidencia de 2000.

Por otra parte, la decisión de lanzarse a una lucha frontal contra los cárteles de la droga no ha disminuido la violencia, sino todo lo contrario. Esta lucha contra y entre los cárteles es cada vez más feroz; desde que tomó posesión Calderón ha habido más de 10 000 muertes. Además, parece que la violencia se está generalizando a otros ámbitos delictivos, como el robo de autos, el secuestro, el robo a mano armada, etc., en una especie de contaminación. Los ataques en contra de periodistas son cada vez más frecuentes, haciendo a nuestro país uno de los más peligrosos para esta profesión. También ha habido violencia en contra de funcionarios locales e infiltración del narco en la política. Existen señales que indican que los cárteles están organizando fuerzas paramilitares para protegerse, que han comenzado a vender seguridad a comercios y otros negocios. Finalmente, se presentan cada vez con

mayor frecuencia abusos de autoridad por parte del ejército; un riesgo que fue anunciado desde el inicio por los grupos de derechos humanos como consecuencia de dar al ejército funciones policíacas, para las que no están preparados.

Aunque el gobierno avanza en reformar el poder judicial y las policías, todavía no se ven signos claros de progreso. A pesar de las preocupaciones en cuanto a la gobernabilidad del país y de signos inquietantes al respecto, hay que reconocer que históricamente el Estado mexicano ha sabido salir adelante de crisis que lo han amenazado y de que el ejército ha sido fiel a las instituciones civiles. Al respecto de la democracia, si bien es cierto que sigue frágil, es claro que hemos avanzado mucho desde los años sesenta, cuando el PRI dominaba totalmente la vida política del país en un régimen autoritario. No obstante, también es válido preguntarse, como lo hacemos en esta ocasión, acerca del futuro de la democracia mexicana y de la capacidad de gobernabilidad en estas horas clave para nuestro país.

Los trabajos que se presentan en este libro abordan diferentes aspectos de la realidad política y social del país en lo que es posible considerar como la post-transición. Los temas van de lo más general a lo más particular. En primer lugar hemos querido ubicar a México en la discusión latinoamericana. Es por ello que hemos incluido textos que analizan las realidades de otros países de América Latina con los cuales podemos comparar al nuestro. En el registro comparativo están los trabajos que analizan la posibilidad de encontrar distintos tipos de régimen democrático en América Latina, los partidos políticos en el continente, la situación brasileña, argentina y chilena, a la situación de los sindicatos en el país en comparación con el modelo neerlandés y a la relación entre los gobernadores y el Estado federal en el caso mexicano y argentino. Están luego los trabajos más orientados a la situación nacional que se refieren a la más reciente reforma política, a la reforma administrativa, al Partido Acción

Nacional que gobierna al país desde hace dos sexenios y a las elecciones en zonas indígenas. Son éstos algunos de los temas más significativos de nuestra realidad que esperamos arrojen luz de dónde estamos parados luego de la transición a un nuevo régimen en el que inevitablemente todavía existen vestigios del antiguo y aún no se han construido totalmente las instituciones del nuevo. Esperamos que la discusión de algunos de los temas más relevantes de la política del país y su ubicación en una perspectiva comparada permitan entender mejor nuestra realidad.

I. DEMOCRACIA Y PARTIDOS

LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS; UNA TIPOLOGÍA

ILÁN BIZBERG*

I. DE LA TEORÍA DE LA TRANSICIÓN A LA CARACTERIZACIÓN DE LOS REGÍMENES DEMOCRÁTICOS

La teoría que ha dominado el análisis de los procesos de democratización por los que han pasado varios países del mundo en las últimas tres décadas es la conocida teoría de la transición. Pero a pesar de su difusión, esta teoría tiene varias limitaciones, la principal es que concibe a la democratización como un proceso lineal que va del autoritarismo a la democracia. Esto significa que pretende conocer tanto el punto de partida, como el de llegada. Es cierto que en un primer momento esta teoría se interesó en el proceso mismo de democratización y no tanto en caracterizar el punto de partida o el de llegada; no obstante, una vez pasado el proceso de cambio, le importó analizar lo que se ha dado en llamar el proceso de consolidación de la democracia. Hablar de consolidación de la democracia obligó a los defensores de esta teoría a definir más claramente su concepción de democracia. Con el objeto de evitar las antinomias en las que cayó la discusión de los años sesenta sobre democracia formal y real y sobre unos supuestos prerequisites de la democracia,

* El Colegio de México.

hubo un consenso en proponer una concepción limitada, que se encontró en la idea de poliarquía de Dahl.

Esta decisión teórica permitía incluir el mayor número de casos, ya que bastaba que hubiera elecciones, que todos los ciudadanos pudieran aspirar a un puesto político y que las asociaciones entre éstos fueran libres. No obstante, cuando la teoría pasó a la práctica, básicamente a manos de los organismos multinacionales, los mínimos formales que definían a la democracia se volvieron “suficientes” para definirla en vez de continuar siendo mínimos. De esta manera se llegó a decir que en Irak y en Afganistán, en medio de una ocupación y una guerra externa y civil se estaba instaurando la democracia. Incluso en casos menos extremos la realidad no siguió a la teoría, por lo que era obvio que a pesar de que se cumplieran los mínimos, los regímenes llamados democráticos no cumplieran con las expectativas. Esto condujo al análisis de los problemas de la consolidación y a comenzar a examinar la problemática de la democracia en términos de grados o de calidad. Se empezó a plantear que había democracias de baja y de alta calidad y a estudiar lo que hacía que una democracia fuera de mayor o menor calidad. En términos generales, se relacionó la calidad de las democracias con el grado de institucionalización de los partidos políticos.

Esta cortísima reseña pretende explicar no sólo que la teoría dominante de la democratización concibe este proceso como lineal, sino que tiene una concepción normativa de democracia; concibe un estado óptimo de democracia al que se llega, de manera más o menos duradera; de acuerdo con distintas circunstancias. En contraste, lo que aquí quiero defender se aleja radicalmente de esta concepción de democratización y de democracia. Así como existen distintos puntos de partida, distintos regímenes que pueden definirse como no democráticos, cabe recordar que una de las mejores tipologías sigue siendo la de Lipset, en la que distingue los regímenes autoritarios de los totalitarios, patrimonialistas,

sultanistas y militares, tampoco hay un solo tipo de democracia, sino distintos tipos de este mismo régimen.

Esta no es una idea nueva, las descripciones de los clásicos griegos ya consideraban varios tipos de democracia. Baste recordar el análisis de Aristóteles sobre las diferentes constituciones del mundo griego, según el cual algunas democracias eran más populares y otras más aristocráticas. Están, además, las diferencias entre democracias más o menos profundas de la propia antigüedad: las que había entre la democracia griega y la de la República Romana. Está la discusión de Montesquieu de dos tipos de República, ambas dependientes de la soberanía popular, aunque una más aristocrática y otra más democrática. Es necesario acordarse, sobre todo, de las discusiones del siglo XVIII y XIX, entre la idea de democracia como expresión de la voluntad general, que implicaba la participación total tal y como fue definida por Rousseau, y la concepción de democracia representativa defendida por Constant.

En su afán de limitar el alcance de la idea de democracia, la teoría de la transición tomó el grado de institucionalización del sistema de partidos políticos como principal indicador para definir la consolidación de una democracia. Una de las mejores definiciones de esta institucionalización es la de Mainwaring y Scully (1995), que se refiere a la estabilidad de los partidos y del voto ciudadano, la consolidación de sus reglas internas, la disciplina de voto de sus funcionarios electos, además de un sistema electoral que inhiba la pulverización y la personalización de los partidos. No obstante, una definición en estos términos no cambia en nada la normatividad de la concepción de democracia.

Es por ello que, como idea alternativa, en este artículo propongo la existencia de distintos tipos de democracia, que es posible definir con base en tres variables: una es efectivamente el grado de institucionalización del sistema de partidos, otra el grado de representatividad del régimen

político y otra aun el nivel de organización, autonomía y representatividad de la sociedad civil. Según esta perspectiva, el concepto de poliarquía es un supuesto de base, que constituye el mínimo para definirla como tal, pero que no delimita a la democracia, ni informa sobre sus características. Para lograr esto, es necesaria una tipología de la democracia.

En efecto, una vez que definimos el grado de institucionalización del sistema de partidos, es necesario precisar su representatividad, es decir, la capacidad que tiene el sistema de “traducir” los intereses y proyectos de los individuos, así como de los sectores sociales que existen en cualquier sociedad. Estos últimos se diferencian y dependen de la estructura social de cada país: pueden ser los agricultores, los campesinos, los obreros, los industriales, los indígenas. Si un sistema no logra representar los intereses de un porcentaje importante de la población tomada como la suma de individuos o si no lo hace con un sector estratégico o mayoritario, el sistema es poco representativo. Por ejemplo, si en un país como Argentina, el sector agropecuario u obrero no está o no se siente representado, esto puede dar lugar a crisis del régimen, como en efecto ha sucedido frecuentemente en la historia de ese país. En un país como Bolivia, un sistema político que parecía sólido e institucionalizado, como lo fue la democracia pactada que duró desde la instauración del régimen democrático en 1985 hasta 2003, sucumbió, entre otras razones, porque no representaba a los indígenas.

Por otra parte, la organización de la sociedad civil ha sido fundamental para definir a la democracia. Para Tocqueville, el primer autor que analizó esta relación, cualquier tipo de organización social, sea política, social, comunitaria, religiosa, o incluso artística o deportiva es favorable a la democracia en tanto constituye una especie de escuela para la participación y un dique que impide que el Estado invada los espacios de la sociedad civil. Más recientemente, se han distinguido tipos de asociación civil según la distancia que guardan con

respecto a la política. Algunos tipos de organización social se orientan básicamente al fortalecimiento de la sociedad, otros pretenden tener una influencia sobre la esfera social y la política, y otros ejercen una acción primordialmente política. Rueschemeyer propone que hay asociaciones como "...las ligas de boliche y de canto que fortalecen la sociedad civil sin hacer mucho por la participación política y aún menos para la organización de clase, la liga de mujeres votantes y la organización ecologista Sierra Club fortalecen la sociedad civil y la participación sin fortalecer de manera importante la organización de clase. Los sindicatos y las ligas agrarias fortalecen los tres" (Rueschemeyer, D., 2000, p. 5).

Según Habermas, la sociedad civil expresa (recibiendo, condensando, repercutiendo, amplificando y dramatizando) los problemas que se encuentran en el espacio público y que el sistema político (con base en su nivel de representatividad) se encarga de "resolver". Según este autor, la relación entre la sociedad civil y la política pasa por el espacio de la opinión pública. Este espacio público es una red que permite comunicar contenidos, tomas de posición y opiniones. En este espacio público intermedio entre la sociedad civil, propiamente dicha, y el mundo político, existen tres distintos tipos de actores:

1. Los funcionales: las organizaciones propiamente dichas como los partidos políticos, las agrupaciones económicas, las representaciones profesionales, las asociaciones de pobladores, etc.
2. Los que producen su propia identidad, como los movimientos sociales, étnicos, de género, de minorías, etc.
3. Los periodistas que recogen la información, deciden las opciones y la presentación de las emisiones y controlan, hasta cierto punto, el acceso a los medios masivos de comunicación (Habermas, J., 2001, pp. 403-404).

Finalmente, Touraine analiza menos a los actores que a la acción. La acción de la sociedad civil se define menos en torno a su relación con este o aquel ámbito de la sociedad y más con respecto a su capacidad para devenir un movimiento

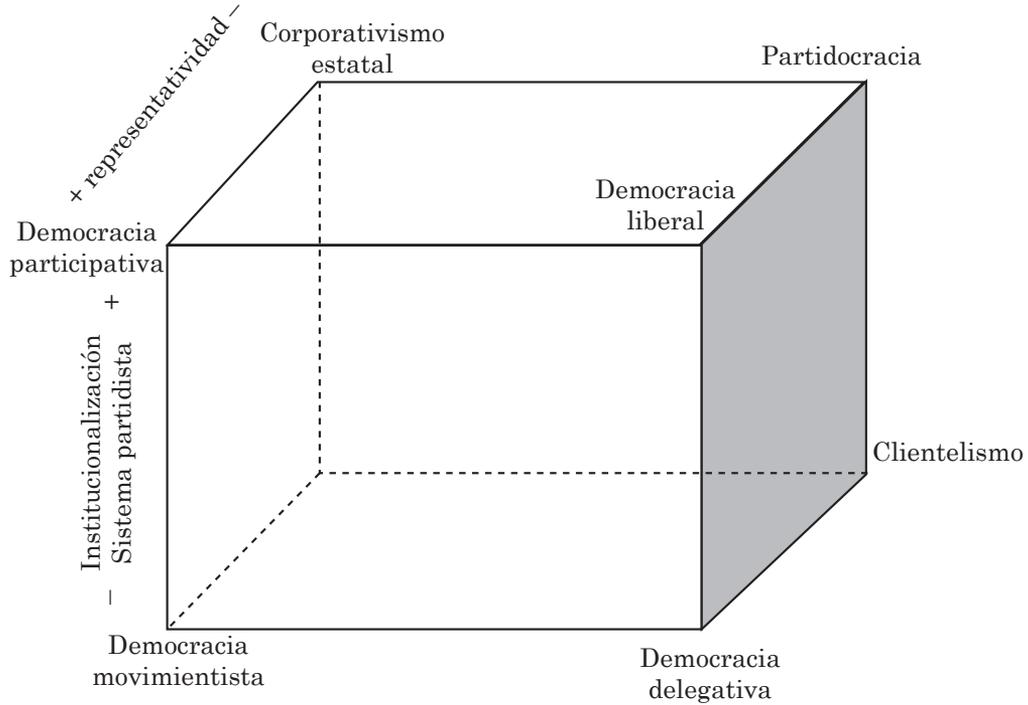
social. Los movimientos sociales tienen la capacidad de ir más allá de los marcos institucionales de la propia sociedad, pero sin atacar sus estructuras. Se considera generalmente que los movimientos sociales expresan demandas que no encuentran una respuesta en el sistema político, ya sea porque está limitado, paralizado o porque está dominado por un Estado autoritario. Se piensa en consecuencia que en esta circunstancia las reivindicaciones no son negociables y que son entonces una forma de movilizar las fuerzas sociales para lograr un quiebre del orden institucional. Touraine, por el contrario, considera que los movimientos sociales se distinguen por el hecho de que su acción colectiva no está definida por los límites del procesamiento institucional de los conflictos en una situación determinada, sino que obligan al sistema político a tomar en consideración demandas que van más allá de su visión institucional. Son, de esta manera, fundamentales para la democracia, la profundizan, en tanto que extienden las capacidades de los sistemas políticos para atender demandas (Touraine, A., 1994, p. 98).

De esta manera tendríamos tres variables que definen a la democracia, con lo que es posible elaborar distintas combinaciones que expresan distintos tipos ideales. Si construimos un esquema que incluya las tres dimensiones: institucionalización del régimen de partidos, representatividad y organización de la sociedad civil, tendríamos un cubo con una configuración institucional distinta en cada uno de los vértices.

De esta manera, no tendríamos un solo tipo de configuración democrática, un solo tipo ideal de democracia, sino por lo menos siete¹ distintas configuraciones que respetan las formas democráticas pero cuyas características difieren pro-

¹ Considero que uno de los vértices está vacío: el que combina baja representatividad y fuerte organización de la sociedad civil, con una baja institucionalización del régimen partidista, que no es una configuración que tenga sentido.

Tipología de los regímenes democráticos



fundamente. Hay que aclarar que este esquema define tipos ideales que no coinciden con ninguna configuración real, que los regímenes reales se acercan más o menos a estos tipos ideales y que en general comparten características de varios de ellos, por lo que, visto gráficamente, se encontrarían en el interior del cubo más que en los vértices. Este esquema integra el cambio, en la medida en que es posible pensar que los regímenes políticos particulares tienen una trayectoria específica al interior del cubo.

Si adoptamos la perspectiva desde la institucionalización del régimen de partidos, tendríamos cuatro regímenes partidistas con distinto grado de representatividad y diferente nivel de organización de la sociedad civil. En uno de los vértices del cubo estaría la *democracia representativa*, mientras que en el otro la *democracia participativa*, ambas con un alto nivel de representatividad. Mientras que el sistema de representatividad que se produce exclusivamente por medio de los partidos políticos es “pura” representatividad, existe otro régimen en el cual el nivel de representatividad es elevado porque la participación es directa por medio de organizaciones o asociaciones sociales, estamos ante la *democracia participativa*.

Es claro que los regímenes que se encuentran en el lado posterior del cubo, que tienen poca representatividad, cumplen mínimamente con las formas democráticas. Ahí se encuentran dos regímenes con poca representatividad, aunque con un alto nivel de institucionalización del régimen de partidos. Está, por una parte, el *corporativismo estatal*, en el cual los partidos representan a las distintas corporaciones en las que se estructura la sociedad. Este régimen tiene poca representatividad en tanto que los partidos representan intereses específicos que se han “coagulado” y burocratizado con el tiempo y que deja a cada vez más grupos fuera del esquema de representación. Una situación que se acerca a esta forma es el régimen priísta mexicano de partido dominante, una

vez que se ciudadanizó el IFE EN 1994 y que las elecciones comienzan a ser competitivas y a reconocerse los triunfos de la oposición. Otro tipo de régimen institucionalizado, pero también poco representativo, es la *partidocracia*, en la cual los partidos han logrado crear un sistema que les permite reproducirse y eventualmente perpetuarse en el poder, limitando el surgimiento de otros partidos o asociaciones y que tiene un débil enraizamiento en la sociedad civil. Una situación particular que se acerca mucho a este tipo es la de Venezuela del pacto de “Punto Fijo” y la de Bolivia de la “democracia pactada”. Hay, además, sistemas institucionalizados y representativos, pero que divergen en su forma de representatividad.

En la base inferior del cubo se encuentran los tipos de democracia con partidos políticos poco institucionalizados. Uno de ellos es el *clientelismo*, en cual los individuos se relacionan con el gobierno por intermediarios, “brokers”, quienes más que representarlos intercambian servicios y bienes a cambio de lealtad política. Es posible construir un régimen sobre esta base, especialmente si existe un sistema electoral muy abierto a la creación de nuevos partidos, con límites muy bajos para que un partido llegue al Congreso y con listas electorales abiertas. Este tipo de sistema electoral favorece la personalización de la política electoral, que ha sido tan frecuente en los países latinoamericanos y construye una democracia poco representativa.² El populismo es la imagen especular del clientelismo, aunque está basado en una relación muy similar entre el gobierno y los individuos. Como lo plantea Laclau (2005), el populismo está basado en

² Esta era una de las características centrales del sistema de partidos de Brasil y de Colombia. En el caso de Brasil está cambiando por el fortalecimiento del PT, un partido que ha intentado luchar en contra del clientelismo, básicamente mediante el presupuesto participativo y que ha tenido un efecto reestructurador sobre el resto del sistema de partidos brasileño.

un profundo clivaje de la sociedad, en su división en sectores absolutamente incluidos y beneficiados y otros absolutamente excluidos, representados por un liderazgo carismático. Este último representa a los individuos del pueblo desposeído, sin mediaciones, sin necesidad de partidos y organización social, en tanto individuos aislados entre sí que tienen una relación afectiva con el líder. No obstante, su concepción de populismo va más allá de esta descripción fenoménica al plantear que este fenómeno logra integrar a la política a sectores de la población que no tenían voz en este ámbito. Si vemos al populismo desde abajo, desde la perspectiva de los sectores que son integrados, como lo hace Laclau, la relación con la política tendería a identificarse mejor con el término de *democracia delegativa* de O'Donnell (1996). Hemos visto que los sistemas políticos en los que ni los partidos políticos, ni la sociedad civil están estructurados y organizados pueden dar lugar a este tipo de régimen. También que una democracia delegativa puede llegar a producir un sistema más estructurado, en la medida en que el liderazgo construya “desde arriba” un partido basado en su base popular y tender eventualmente a un sistema político nacional-popular, o corporativo-estatal, como los que existieron en países como México, Argentina y Brasil en los años treinta y cuarenta y que parecen perfilarse en la actualidad en un país como Venezuela, bajo el liderazgo de Hugo Chávez.

Es posible, por otra parte, que el sistema de partidos sea volátil y atomizado, pero que la sociedad civil sea muy densa, que existan movimientos u organizaciones sociales muy representativos, que coincida, entonces, una sociedad civil organizada y un alto nivel de representatividad, que incluso los partidos que existen estén subordinados a los movimientos sociales, más que lo contrario. Estaríamos ante una democracia “*movimientista*”. Es probable que esta situación sea muy inestable, pero que si se se preserva el régimen democrático pueda dar eventualmente lugar a la

consolidación de partidos políticos que lleguen a dominar el ámbito electoral. Los casos más claros de una situación de este tipo son los de Bolivia y Ecuador. El quiebre de los partidos tradicionales en Bolivia no dio lugar a una situación de anomia, sino que el hecho de que en Bolivia la sociedad civil estuviese fuertemente organizada tanto por el empuje del movimiento indígena, como por la existencia de estructuras de participación debidas a la Ley de Participación Popular dio lugar a una sociedad organizada, movilizadora, que se fue agrupando en el Movimiento al Socialismo (MAS). En este país existen, además, los movimientos cívicos de los departamentos de la "Media Luna", que se han agrupado en torno al partido político *Podemos*. Podríamos considerar que en algunos momentos el sistema político argentino se asemejó a esta situación, mientras vivió Perón y cuando el movimiento peronista era más fuerte que el propio partido, cuando éste estaba poco institucionalizado. El caso brasileño está alejado de este tipo, en la medida en que los movimientos sociales que surgieron durante el proceso de democratización y de la discusión de la Constitución de 1988 lograron institucionalizarse y traducirse políticamente, ejerciendo una influencia sobre un sistema de partidos poco institucionalizado que se fue consolidando a partir de la organización de la sociedad civil, principalmente del PT.

II. LOS REGÍMENES POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

Este esquema nos sirve para definir distintos tipos de democracia a los cuales tienden países específicos. Chile es seguramente uno de los países de América Latina que parece estar más cercano de la democracia liberal. Es conocido que este país fue una democracia durante buena parte del siglo XX, a pesar de que en los años sesenta su sistema de partidos sufrió una fuerte polarización que sentó el contexto

para que entre principios de los años setenta y hasta fines de los ochenta haya pasado por una de las dictaduras más cruentas del Continente. A pesar de esto, ha tenido uno de los sistemas de partidos más institucionalizados del continente. La estabilidad de este sistema de partidos proviene del hecho que el sistema no sufrió fuertes quiebres como los del resto de América Latina, donde vimos desaparecer los viejos partidos Liberal y Conservador del siglo XIX para ser sustituidos por nuevos partidos en el siglo XX. Chile se caracterizó por una lenta evolución de los viejos a los nuevos partidos. Por otra parte, el sistema chileno siempre tuvo la capacidad de crear un partido de centro: el Partido Liberal en el siglo XIX, el Partido Radical a inicios del siglo XX y el Partido Demócrata Cristiano en la segunda mitad del siglo XX (Valenzuela, A, 1995 y Scully T., 1995, p. 101). Los partidos políticos en Chile se enraizaban profundamente en la sociedad. Esto tiene mucho que ver con el hecho de que a diferencia de los otros sistemas políticos de América Latina donde eran los sindicatos (Argentina), las organizaciones campesinas o el Estado mismo por medio de uno o varios partidos u organizaciones sociales subordinadas (México, Bolivia), o caciques y notables locales (Brasil, Colombia) los que movilizaban y representaban a la sociedad, en Chile siempre fueron los partidos políticos los que organizaron el sistema político, reclutaban al liderazgo y movilizaban a la población (Angell, A., 2004).

Algunos analistas consideran que aún en la actualidad la vida política de este país se puede seguir entiendo en estos términos, lo que se demuestra con la permanencia de las tres familias políticas que existieron en el siglo XX, contra la voluntad de la dictadura de Pinochet de destruir a la izquierda. Atrás de las dos coaliciones que dominan el escenario político chileno: la Concertación por la Democracia y la Alianza por Chile se pueden identificar las tres familias políticas chilenas tradicionales: la izquierda, el centro y la

derecha (Angell, A., *op. cit.*). De hecho, a pesar de que la vida política actual está dominada por estas dos grandes coaliciones de partidos, algunos de los partidos tradicionales y más antiguos siguen existiendo: el Partido Socialista y el Demócrata Cristiano. En cambio, otros autores consideran que a partir de la transición se ha establecido un sistema bi-polar, definido inicialmente en función de la actitud de oposición o de aliada a la dictadura que jugaron cada una de las coaliciones (Tironi y Agüero, 1999). Ambas perspectivas coinciden en señalar la estabilidad de un sistema que ya ha durado veinte años.

El sistema electoral binominal ayuda a la estabilidad en la medida en que favorece a las coaliciones y garantiza a la coalición minoritaria (que ha sido la derecha) una participación más elevada en el gobierno. Además, los partidos chilenos están sólidamente institucionalizados internamente. Las reglas que siguen para elegir a sus candidatos son muy claras, no generan conflictos graves. Hay una tradición de consultas entre los candidatos y gobernantes con sus partidos; las decisiones nunca se toman de manera personalista, sino de manera concertada con los partidos. Está, por otra parte, la idea de no repetir el pasado de polarización que se considera que fijó el contexto para el golpe de Estado. Finalmente, hay un consenso en torno al modelo económico, los gobiernos liderados por los socialdemócratas, primero, y por los socialistas, después, han conciliado con los grupos empresariales (Barett, P., 2000). Esto parecería alinear al sistema político chileno a una democracia liberal.

No obstante, existen tendencias hacia la partidocracia, que es efectivamente otro tipo de democracia, que en ocasiones sólo puede definirse como tal *a posteriori*, como se vio con Venezuela, que era considerada como la democracia más estable de América Latina y con la “democracia pactada” de Bolivia entre 1985 y 2006, que parecía ser un esquema muy democrático y estable, inusual en Bolivia. En Chile existe

un sistema electoral, el binominal,³ que ha servido para la estabilidad, pero que deja cada vez más ciudadanos sin representación. Una de las fallas mayores de este sistema es que ha dejado fuera partidos o incluso coaliciones que tienen un número considerable de votos. Por ejemplo, en las últimas elecciones de la Cámara de Diputados de 2005, dejó sin ningún representante a la coalición constituida por el Partido Comunista y el Partido Humanista, que obtuvo el 7.4% de los votos para la Cámara de Diputados y 6% de los votos para la Cámara de Senadores. Lo que se refleja por un aumento del voto en blanco, en 1997 fueron de 1.24 millones, casi 18% del total de siete millones de votos (Joignant y López, 2005), mientras que en 2005 bajaron a un todavía elevado 8.3%. Pero, sobre todo, se ha dado un registro decreciente de nuevos votantes, de los jóvenes. No es casualidad que el movimiento más significativo de los últimos años haya sido precisamente el de los estudiantes.

Esto es lo que respecta a la representatividad. En lo que se refiere al enraizamiento del sistema político en la sociedad y a la densidad de la sociedad civil, Chile fue uno de los países de América Latina en los cuales los partidos estaban más arraigados en la sociedad civil; había partidos que representaban y que estaban muy vinculados a los sindicatos (el Partido Socialista y Comunista) y a las poblaciones rurales y clases medias urbanas (el Partido Demócrata Cristiano). La dictadura pinochetista se propuso y efectivamente logró destruir esta relación, que los gobiernos democráticos han evitado reconstruir. Por otra parte, el movimiento social

³ El sistema binominal obliga a que en cada elección se vote por dos candidatos por distrito: el primer puesto es llenado por el candidato que obtiene la mayoría, mientras que para ganar los dos puestos se requiere ganar el doble de votos que el siguiente partido. Esto último en general no sucede, por lo que los puestos son divididos entre la primera y la segunda mayoría. Esto obliga a que los partidos establezcan coaliciones. (Timothy R. Scully, *op. cit.*, p. 125 y Carlos Huneeus, 2005).

de los pobladores, que inició la presión sobre el gobierno militar y en cierta medida lo forzó a respetar las propias reglas electorales que había establecido en la Constitución de 1980, fue desmovilizado por la acción de los partidos con vistas al plebiscito de 1988 (Oxhorn, Ph., 1994). Primero, el sindicalismo ha sido considerablemente debilitado en este país, de hecho las leyes laborales vigentes en la actualidad son básicamente las mismas que decretó el gobierno de Pinochet en 1979 (Zapata, F., 1992 y 2008). En la actualidad, la población chilena muestra un alto nivel de participación en actividades de beneficencia, pero una muy baja colaboración en actividades cívicas o sociales (Redinter, 2005). Las Organizaciones de la Sociedad Civil (ocs) han sido eficazmente integradas a las políticas sociales de los distintos gobiernos. De esta manera, es posible decir que la sociedad civil es débil en este país. Todo lo cual conforma una tendencia fuerte a la partidocracia, al grado que Hunneus plantea que el sistema político chileno es un sistema congelado por los intereses de las elites (Hunneus, *op. cit.*, p. 79).

En contraste, en regímenes con un sistema de partidos políticos des-institucionalizado, como los de Bolivia, Ecuador, Perú y Brasil (por lo menos hasta fines de los noventa), partidos que son importantes en una elección ven disminuir radicalmente su votación en la siguiente, o de plano desaparecen. Los partidos frecuentemente giran en torno a personalidades, o son creados por un liderazgo en vista de una elección. Hay poca disciplina de partido: los diputados se pasan de un partido a otro, una vez que llegan al Congreso y frecuentemente emiten un voto contrario a su partido. Esto tiene como consecuencia no sólo la corrupción y el clientelismo, sino la poca capacidad de rendición de cuentas; los electores pocas veces pueden identificar a un candidato con su partido, en general sólo votan por personalidades, lo que no permite a los partidos ejercer ningún control sobre ellas. Esto se acentúa cuando los candidatos cambian tan

fácilmente de partido o cuando los partidos simplemente desaparecen al perder el apoyo del líder (Mainwaring, 1995, pp. 107-119; D'Alva Kinzo, 2001, p. 38). Hasta fines de los noventa, el régimen de partidos brasileño era conocido por su volatilidad; aunque esto está cambiando en Brasil con la aparición del PT, su régimen partidista aún conserva muchos rasgos de este tipo de democracia.

El contraste entre el régimen brasileño y el chileno no se refiere solamente al caso de los partidos, sino que en el primero encontramos una de las sociedades civiles más densas y activas del continente. La transición dio lugar a un actor social de primera importancia, el nuevo sindicalismo, que contribuyó a democratizar al país y que impidió el debilitamiento extremo que ha sido el destino de este actor en el resto de América Latina. Por otra parte, el actor sindical ayudó a crear el Partido del Trabajo. Este partido se construyó sobre la base de la organización de la sociedad civil: el nuevo sindicalismo, los movimientos eclesiásticos de base de la teología de la liberación y partidos de extrema izquierda (maoístas y trotskistas). Se ha convertido en el partido más sólido de todo el sistema y en cierta medida ha contribuido a que se establezca el sistema de partidos.

Además, la movilización social no se frenó una vez que se arribó al régimen democrático. El sindicalismo, así como innumerables organizaciones de la sociedad civil, se movilizaron en torno a la redacción de la Constitución de 1988, un proceso que fue muy abierto y participativo (Texeira, Dagnino, Silva, 2002), a diferencia de ejemplos más recientes, sin duda el de la Constitución chavista de 1999 e incluso la boliviana de 2009. Por otra parte, los gobiernos locales, en especial los del PT, han innovado significativamente en su manera de involucrar a la sociedad civil en las decisiones de políticas públicas. Es bien conocido el ejemplo del presupuesto participativo, que nació en Porto Alegre, pero que se ha extendido a más de 200 poblaciones en Brasil y a varios

países de América Latina (Arvitzter, L., 2002).⁴ Por todo ello, es posible considerar que en Brasil hay una tendencia hacia una democracia participativa, que consiste en que los sectores de la población que tienen menos capacidad de influir en política y en las decisiones de política pública lo hagan mediante la organización y la participación social.

De esta manera, a pesar de que el sistema de partidos brasileño aún es uno de los más atomizados del continente, está en vías de institucionalización desde los años noventa. Para ello ha sido central la traducción en un partido político (el PT) de los movimientos sociales que surgieron en el proceso de democratización (que se ha convertido en el partido más sólido del sistema). En cierta medida, este partido está forzando a que frente a él, en la oposición, se esté estabilizando una coalición partidista, el PSDB, de Cardoso, Serra, Alckmin. A ello ha contribuido la disciplina del PT, su enraizamiento en la sociedad civil y sus políticas para fomentar el presupuesto participativo. Todo ello ha tenido como efecto que los funcionarios electos de ese partido hayan tomado estas políticas como un modelo para combatir el clientelismo, que ha sido en el pasado uno de los rasgos definitorios de la política brasileña. Este hecho ha tenido como efecto que el presupuesto participativo deje de ser un mero experimento de política social y se haya convertido en una característica distintiva del PT.

Hay otro factor que ha incidido en la institucionalización del sistema de partidos brasileño: la política de alianzas que se produjo a partir de la redacción de la Constitución de 1988 y de la primera presidencia de Cardoso. Las relaciones entre los partidos y las organizaciones de la sociedad civil durante el proceso de redacción constitucional y de aquéllas que se dieron entre los partidos y el gobierno durante la presiden-

⁴ La tan importante Ley de Participación Popular, que ha sido fundamental para permitir la organización de la sociedad boliviana, está inspirada en el ejemplo brasileño.

cia de Cardoso, han contribuido a definir mejor los perfiles ideológicos y programáticos de los partidos políticos. Por ello, la presidencia de Cardoso y la de Lula se han caracterizado por estar basadas en una política de alianzas más permanentes (Meneguello, 2002, p. 224). De manera que, a partir de la presidencia de Cardoso, en 1995, se ha producido un “círculo virtuoso” entre elecciones y capacidad de gobierno: los partidos que llegan al gobierno parecen haber ganado en capacidad de gobernar y ésta ha influido en su capacidad electoral (Cavarrozi y Casullo, 2002, p. 18).

De esta manera, es claro que en Brasil estamos ante un proceso de institucionalización del sistema de partidos mientras que en muchos de los países del continente estamos ante el proceso contrario. Aunque en este país persisten las tendencias clientelistas, lo que nos fue mostrado por el escándalo de corrupción durante el primer mandato de Lula, conocido como el del *mensalao*, mediante el cual se daban recursos para las campañas de los diputados a cambio de que votaran por las iniciativas de ley del presidente, vemos una tendencia hacia la instauración de una democracia que parece caracterizarse, por lo menos parcialmente, por su arraigo en la sociedad civil y su carácter participativo, simbolizado por el presupuesto participativo.

Hubo tres países latinoamericanos en los cuales los movimientos nacional-populares llegaron al poder de manera más duradera: México, Argentina y Brasil. En México, el movimiento nacional-popular que surge a raíz de la revolución se consolida durablemente en un régimen autoritario y corporativo, lo que ni el varguismo ni el peronismo lograron. El varguismo no logró hacer girar al Estado brasileño en torno a los dos partidos que creó, el PTB y el PDS, y fue sucedido por un régimen democrático a partir del suicidio de Vargas en 1955 y hasta 1964, cuando Goulart fue víctima de un golpe militar que instauró un régimen autoritario. El movimiento peronista no se institucionalizó en un régimen, ni en un par-

tido, tanto por la propia voluntad de Juan Domingo Perón por controlarlo, manteniéndolo poco institucionalizado, como por el golpe militar de 1955 que lo marginó a la oposición. En México, el movimiento nacional-popular se consolidó deviniendo en un régimen político basado en un partido de Estado que subordinaba a las organizaciones populares y que institucionalizó la autoridad del presidente de la República como eje del régimen. Al contrario de Brasil, donde el régimen nacional popular fue sustituido por un régimen militar que instauró una relación de control administrativo sobre el sindicalismo y un Estado desarrollista que centraba su legitimidad sobre el crecimiento económico, en México el Estado instauró la subordinación política (de movilización y de apoyo al régimen autoritario priísta), así como un Estado nacional-popular basado en una retórica nacionalista y revolucionaria (Bizberg, I., 2004 y Marques Pereira, J. y Théret, B., 2004).

El régimen político mexicano es una democracia que parece estar relativamente institucionalizada, a la vez que conserva formas del corporativismo que lo caracterizó durante buena parte del siglo xx. Tiene, además, tendencias de un sistema partidocrático e indicios de una des-institucionalización. Los distintos gobiernos del PRI lograron canalizar el proceso de democratización por la vía electoral, limitando el desarrollo de organizaciones autónomas de la sociedad civil, de tal manera que mientras el escenario electoral se abrió a tal grado que el PRI perdió las elecciones a la presidencia de la República en el año 2000, la gran mayoría de las organizaciones sociales: sindicatos, organizaciones campesinas y otras organizaciones populares aún pertenecen a este partido o actúan de forma corporativa y clientelar, aunque estén vinculadas a otros partidos. Se puede decir esto de las organizaciones vinculadas al PRD (Alba, C. y Labazée, P., 2006), así como de otras vinculadas a otros partidos, como es el caso del SNTE.

En la medida en que la transición política se dio por la vía electoral y el esfuerzo de cambio de la oposición, así como de las organizaciones de la sociedad civil que lucharon por la transparencia electoral, también se dieron en ese ámbito, el sistema de partidos parece bastante consolidado. En efecto, hasta 2009 persisten los tres partidos políticos que han dominado la escena política desde fines de los años ochenta. A excepción de las elecciones de 2006, los procesos electorales se han llevado a cabo de manera relativamente creíble. El electorado mexicano es bastante estable y previsible, si lo comparamos con los sistemas partidistas volátiles. Existe un núcleo duro de electores para cada uno de los partidos y los resultados de las elecciones se deciden por aquellos que no pertenecen a este núcleo duro, como sucede en casi todos los países democráticos. Además, las encuestas muestran que los ciudadanos mexicanos conocen las diferencias entre los partidos y los candidatos. Finalmente, la ley electoral impone restricciones bastante elevadas para obtener una representación en el congreso y conservar el registro de un partido, el 2.5%, lo que evita la fragmentación que existe en países como Brasil, Perú, Ecuador y Bolivia; aunque es verdad que existe la posibilidad de evitar este límite por medio de la formación de coaliciones con alguno de los tres grandes partidos (Aziz, A., 2003 y Weldon, J., 2005). Todo ello permite considerar que el sistema mexicano de partidos es relativamente estable.

Hay, sin embargo, signos evidentes de una eventual des-institucionalización del sistema partidista mexicano. Por una parte, se ha dado una cada vez más frecuente transferencia de personal político de un partido a otro, sobre todo entre el PRD y el PRI, así como al PAN, y a últimas fechas entre el PRD y los pequeños partidos de la alianza que apoyó a AMLO en las elecciones de 2006: Convergencia y el Partido del Trabajo. Por otra parte, los partidos se encuentran en serias dificultades internas, esto es especialmente cierto

en el PRD, que está a punto de dividirse entre los partidarios de AMLO y los que apoyan a las otras corrientes del PRD, en especial Nueva Izquierda. El resultado de las elecciones de 2006 y la vía extra-partidista que ha escogido el ex candidato a la presidencia, Andrés Manuel López Obrador, han generado una crisis en su partido que amenaza por momentos con producir una crisis generalizada del sistema de partidos. No obstante, incluso este movimiento ha manejado las dos vías: la institucionalista-partidista y la del movimiento político, sin abandonar la primera, seguramente porque se ha percatado de su estabilidad e importancia en nuestro país.

Existen, además, fuertes tendencias a la partidocracia, al igual que en otro país que hizo su transición por la vía electoral: Chile. Por una parte, nuestro país es el único en toda Latinoamérica que no permite la reelección de sus funcionarios electos a ningún nivel de gobierno o para el Congreso. Esto tiene como resultado que las carreras políticas dependan de los dirigentes de los partidos y no del electorado, en tanto que su posibilidad de pasar de una a otra candidatura obedece a la voluntad de los funcionarios partidistas. Las leyes electorales no permiten las candidaturas independientes, lo que concentra aún más el poder en manos de los funcionarios de partidos, aunque también es cierto que impide la personalización de la política que ha caracterizado la vida política de otros países de nuestro continente. Finalmente, la más reciente ley electoral, que data de 2008, ha hecho aún más difícil la creación de nuevos partidos, ha reforzado a los más grandes, ha concentrado en ellos la capacidad de hacer propaganda política y les ha mantenido los muy elevados recursos económicos.⁵ Frente a esta situación, en las elecciones federales de 2009 se dio

⁵ Para la discusión de la reforma electoral de 2008 véase el artículo de Alberto Aziz Nassif en este mismo volumen.

un movimiento ciudadano de voto nulo, que incrementó significativamente.

A pesar de que la sociedad civil está fuertemente organizada en México, lo cierto es que sigue estando subordinada a los partidos políticos o al gobierno y no ha logrado constituirse como un actor autónomo; una parte considerable de la sociedad mexicana aún está organizada bajo la égida del PRI. Esto es claramente una inercia del sistema corporativo y resultado de la forma en la cual las élites gubernamentales lograron restringir el proceso de democratización a la vía electoral para limitar el “despertar” de la sociedad civil (Bizberg, 2007). Por otro lado, aunque una parte de las organizaciones se autonomizaron del PRI, se pasaron a otros partidos políticos que mantienen el mismo tipo de relación con las organizaciones sociales (Alba Vega, C., y Labazée, P., *op. cit.*). Así podemos decir que si bien el sistema de partidos está enraizado en la sociedad civil, lo está en una sociedad civil corporativa, poco autónoma.

Más específicamente sobre la sociedad civil: el sindicalismo corporativo ha sido muy debilitado mientras que el autónomo es relativamente débil y se ha refugiado en la defensa de sus intereses específicos (Bensusan, G., 2005). Por otra parte, a pesar de que desde mediados de los años ochenta las organizaciones de la sociedad civil se han fortalecido considerablemente, se han volcado a asuntos muy específicos y en ocasiones han sido cooptados por los distintos gobiernos para la aplicación de sus políticas sociales (Olvera, A., 2003). Esta falta de representatividad de las organizaciones de la sociedad civil en México ha tenido como consecuencia que en la última década hayan proliferado las acciones sociales de rechazo y de protesta que, sin embargo, no han logrado rebasar una expresión defensiva y local, con lo cual se han marginado y han sido finalmente presa de la represión por parte del gobierno, como fue el caso de los movimientos de la APPO y de Atenco (Bizberg, I., en prensa). A últimas fe-

chas, ante la creciente inseguridad y violencia, se han dado movimientos espontáneos e interclasistas de exigencia de seguridad pública, que han sido movilizadas por diversas organizaciones civiles, pero que no han dado lugar a una organización permanente.

Argentina diverge de estas tres trayectorias en tanto que el movimiento nacional popular nunca se institucionalizó en un régimen político al estar tan estrechamente ligado al liderazgo carismático de Juan Domingo Perón. El fundador del movimiento trató de impedir por todos los medios su institucionalización con el objeto de conservar el poder sobre él (Levitsky, S., 2001). Pero, el peronismo no sólo se caracterizó por el hecho de esta estrecha identificación con el líder (que no fue el caso de México) mientras vivió Perón, sino, sobre todo, por su carácter “movimientista” que implicaba la ratificación plebiscitaria en una movilización permanente. El peronismo mantenía su aparato partidista en forma mediante actos rituales y elecciones periódicas (Mustapic, 2002, p. 144).

En segundo lugar, aun si el sindicalismo estuvo subordinado al movimiento peronista durante largos periodos, tenía una autonomía relativa, tanto por el hecho de que había surgido antes del movimiento peronista, como porque durante varios periodos actuó en la oposición: todo el tiempo en el cual el peronismo fue proscrito, es decir entre 1955 y 1973, así como en la dictadura militar entre 1976 y 1983. Todo esto tuvo un efecto duradero sobre el movimiento obrero peronista y sobre el régimen político argentino, básicamente el de “congelar” al peronismo como movimiento, más que como partido político. Mientras que en México el movimiento nacional-popular se convierte en un régimen político y en Brasil fracasa el intento por convertirlo en uno, en Argentina perdura en tanto movimiento. Con esto se afianza el carácter movimientista del régimen político argentino, donde el partido principal, arraigado a la so-

ciudad civil, depende más del movimiento que viceversa. Otra característica del sistema político argentino anterior al golpe militar y de la transición política que refuerza este carácter, es que los sectores más privilegiados, entre ellos los agro-exportadores, actuaban menos con base en una representatividad política, que manteniendo un poder de veto al peronismo y apoyando la terminación del juego político en alianza con los militares, cuando éste parecía dirigirse por un rumbo que los iba a desfavorecer demasiado (Portantiero, 1982).

A partir de la transición política, pero más especialmente a partir de la presidencia de Menem, la situación del peronismo cambia radicalmente en lo que concierne a la relación entre el sindicalismo y el partido, aunque estos cambios no parecen dirigirse hacia una mayor institucionalización del sistema de partidos, sino más bien en dirección de una democracia delegativa. Por una parte, durante los años noventa las bases sindicales peronistas se debilitaron de manera notable y el peronismo menemista se basó cada vez más en una población empobrecida, subempleada, desorganizada, y en situación de marginación social y cultural (Sindicato, R., 2004, p. 45). La política económica que siguió el gobierno de Menem hizo aumentar el desempleo a un inédito 18%, lo que arruinó el modelo de inserción al trabajo sobre el cual se basaba el peronismo: un empleo asalariado estable, articulado con servicios de salud, pensión, seguro de desempleo, etc. A partir de los años noventa sólo uno de cada seis activos estaba en esta circunstancia (Palomino, H., 2000, p. 122). Además, el peronismo se debilitó como movimiento, se dividió durante la presidencia de Menem y se deslegitimó por el hecho de que una parte apoyó las medidas neo-liberales de este gobierno: las privatizaciones y el proceso de flexibilización, a cambio de mantener el régimen de protección social (las obras sociales) en poder de los sindicatos. Por su parte, el otro partido tradicional, el

Partido Radical, cayó en desgracia como consecuencia de la crisis económica y política en la que desembocó el gobierno de coalición de De la Rúa a fines de 2001 y vio reducirse su influencia sustancialmente.

Estas transformaciones del sistema de partidos argentino parecían dirigirse hacia una des-estructuración como la que ha ocurrido en otros países del continente: Perú, Bolivia, Venezuela. Si bien es cierto que se ha desmoronado el sistema de partidos que estaba surgiendo a finales de los años noventa, con el Frepaso y otros partidos que configuraban un sistema más plural, el resultado no fue el colapso del sistema en su totalidad sino el retorno en fuerza del peronismo en 2003, con la elección de Néstor Kirchner a la presidencia. Si bien el peronismo de Kirchner tiene enormes diferencias con el peronismo original, comparte algunas de sus características. Por una parte, al igual que el presidente Menem, Kirchner llega al poder en medio de una fuerte crisis económica y política que lo lleva a considerar que cuenta con la legitimidad de gobernar por decreto, por lo que en Argentina se conoce como las medidas de necesidad y urgencia (Isidoro Cheresky, *op. cit.*, p. 2), una clara tendencia a la democracia delegativa. Por otra parte, tanto Kirchner como su sucesora Cristina Fernández de Kirchner han regresado a una política de enfrentamiento entre fuerzas sociales. Como ejemplo está el conflicto que opuso al actual gobierno de Fernández de Kirchner con los productores agrarios en torno a las retenciones en 2008, en las que éstos últimos recurrieron al bloqueo de rutas y a una huelga de productos del campo y el gobierno respondió movilizándolo a las fuerzas peronistas, a la CGT de Moyano y a los piqueteros que se han beneficiado con los programas de trabajos temporales del gobierno federal (Franceschelli, I. y Lucas Ronconi, 2005). Esto ha mostrado que los gobiernos de peronismo siguen recurriendo a mecanismos extra-institucionales, como lo hacían en el pasado.

Finalmente están dos casos muy distintos entre sí, pero que ejemplifican otras democracias movimientistas, que también tienden (quizá naturalmente) a ser delegativas. Prefiero este término de O'donnell a los más usuales de populismo, por varias razones. Por una parte, el término populismo se refiere más a un estilo de gobernar que a la ideología del gobernante o a su relación con sus bases. Por el contrario, el término democracia delegativa se refiere a la manera en la que se ejerce el poder en este tipo de régimen, mediante una especie de carta blanca que dan las bases movilizadas a sus dirigentes. Si se toma la perspectiva del populismo como estilo es difícil diferenciar no sólo a los populismos de derecha y de izquierda, sino al político que usa el discurso “populista” como una estrategia de campaña. Por otra parte, es necesario recordar que a pesar de que el populismo tiene como característica la manipulación de las masas, de demagogia destructiva de reglas, instituciones y mediaciones de la democracia (ahí donde estas existen y no han sido destruidas por la corrupción y las tendencias partidocráticas de los gobernantes, como sucedió en Venezuela y Bolivia), algunos movimientos políticos se caracterizan por otros elementos que tienen profundas raíces en América Latina y que en contraste con los recientes populismos en las sociedades y sistema políticos abiertos, se enfrenta a sistemas políticos total o parcialmente cerrados. A diferencia de los movimientos de derecha que existen en algunos países europeos (como el de Le Pen y Humberto Bossi) que son movimientos que rechazan la modernización porque son conservadores, y que se oponen a la globalización en tanto se basan en el temor al otro, como era el caso de los populismos clásicos del siglo XIX en Rusia, Francia y Estados Unidos, los “populismos” latino-americanos tienen un proyecto modernizador, promueven el futuro ante un pasado de exclusión y de subdesarrollo, incorporan a sectores populares a un régimen político en el que no han tenido lugar ni voz: a los pobres, a los obreros, a

los campesinos, a los indígenas, etc. Es por ello, que varios de los autores que han abordado la cuestión, como Gino Germani, Alain Touraine, entre otros, consideran que son mejor descritos como movimientos nacional-populares.⁶

Los casos de Venezuela y Bolivia son ejemplares del derrumbe de un sistema político partidocrático. Ambos comparten (con Ecuador y Perú) una característica esencial que facilita el surgimiento de un movimiento nacional popular y eventualmente de un régimen de democracia delegativa: el vacío político. La Venezuela del pacto de “Punto Fijo” era un ejemplo de democracia de libro de texto desde 1958. Lo mismo que la Bolivia de la “democracia pactada”, que podía haber sido considerada como una democracia liberal sólida. No obstante, en ambos países el sistema se vino abajo. En Venezuela por el carácter partidocrático y cada vez más corrupto de los partidos en los que se basaba la democracia, en Bolivia por la misma razón, aunada al hecho de que era un sistema en el que había una falla de representatividad de origen, en la medida en que dejaba fuera al sector mayoritario del país. Los indígenas se expresaron cada vez más organizadamente tanto en movimientos sociales de tipo clasista que incluían las reivindicaciones indígenas, como el MAS, como en movimientos basados en estas reivindicaciones étnicas, como el movimiento Pachakuti. Es muy importante tener en cuenta que en este país, a pesar del racismo, de la polarización, de la marginación de los indígenas que representan alrededor de 70% de la población, el movimiento que es más popular y que gobierna no es el indigenismo integrista, sino el del indigenismo clasista. Es igualmente importante indicar que ni en Venezuela, ni en Bolivia se han hecho a un lado las principales instituciones democráticas (aunque a veces se las arrinconan), en tanto que se llevan a cabo elecciones, se permite la organización de partidos

⁶ Una postura similar es la de Carlos M. Vilas, 2005.

políticos y organizaciones sociales de oposición y se permite la libre expresión.⁷

El vacío político en Venezuela se presenta en los años noventa, cuando se agotó el modelo que se estableció en 1958 en el llamado pacto de “Punto Fijo”, que otorgaba el rol principal a dos partidos mayoritarios que se turnaban en la presidencia: Acción Democrática (AD) y el partido social cristiano: *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (COPEI). Este acuerdo funcionó bien, en tanto en esos años los dos partidos concentraban 80% del voto en las elecciones legislativas y 90% en las presidenciales. Tenían una sólida disciplina interna y lograban canalizar las reivindicaciones de los trabajadores, de los campesinos así como de los otros grupos organizados que habían politizado y que controlaban. Tenían, además, una capacidad considerable de movilización y de control de las demandas de sus organizaciones afiliadas (Coppedge, M., 2003, p. 190). No obstante, a partir de los años noventa se desploma la representatividad del sistema de partidos y se acentúa su carácter partidocrático. Un momento clave que define el inicio de este proceso se produce con las manifestaciones de febrero de 1989 contra la política económica de Carlos Andrés Pérez, presidente surgido de AD, en lo que es conocido como el *Caracazo*, que resulta en una represión que causa cientos de muertos, el retiro de las principales medidas que dan lugar a estas movilizaciones, así como eventualmente el primer golpe militar frustrado del teniente coronel Hugo Chávez Frías de febrero de 1992 y, finalmente, al juicio en contra y renuncia del presidente, unos meses antes del término de su periodo en marzo de 1993.

⁷ Hasta muy recientemente este era el caso de Venezuela, sin embargo a últimas fechas el gobierno de Chávez ha ejercido una presión cada vez más fuerte sobre las televisoras, radiodifusoras y periodistas independientes, lo que lo hace divergir de su acción anterior y de los casos de Bolivia y de Argentina.

El *caracazo* no sólo tuvo efecto en contra del partido de Carlos Andrés Pérez, sino en términos generales contra todos los partidos establecidos, que vieron desplomarse su representatividad en los siguientes años, dejando el espacio vacío para el surgimiento del chavismo. Este vacío se demuestra por el hecho de que en las elecciones de diciembre de 1998, que gana Hugo Chávez, los dos partidos tradicionales abandonaron a sus propios candidatos (Morgan, J., 2007, p. 83). Esta crisis hizo que se desarrollara un sentimiento anti-político que fue capitalizado por personal político recién llegado a la política, que se proclamaba como el representante de un rechazo a los políticos tradicionales. El desplome de los partidos tradicionales y la incapacidad de las elites que provienen de éstos a reconstituirse se demuestran aún en la actualidad: la oposición a Chávez no logró presentar candidatos a las elecciones del congreso en 2005, con lo que se permitió que el Movimiento V República (MVR) controlara totalmente el legislativo.

Hugo Chávez logró canalizar las aspiraciones políticas de un grupo de militares organizados en el Movimiento Bolivariano Revolucionario (MBR200), un movimiento con un proyecto político social que en el origen mezclaba ideas nacionalistas de extrema derecha con ideas sociales de la izquierda, que pretendían tomar el poder con el objetivo de terminar con la corrupción y la pobreza. Chávez logró crear una nueva identidad política en el contexto del desplome de los antiguos partidos políticos. Logró ampliar su base de apoyo vinculándose a grupos civiles, luego de haber sido liberado durante el gobierno de Caldera, con el objetivo de participar en las elecciones regionales y presidenciales de 1998 bajo la sigla del MVR (Ramos Jiménez, A., p. 399).

El movimiento chavista puede ser considerado como populista sólo si tomamos en cuenta sus elementos fenoménicos: en efecto, está fuertemente identificado a una figura carismática, se vincula de manera directa al pueblo, se basa

en la idea del pueblo en ruptura y en lucha con las elites gobernantes y dominantes. No obstante, como plantea Laclau, la distinción es la manera de hacer política, por lo que es fundamental definir el fondo de esta política y que en el caso chavista parece ser una reedición de los movimientos nacional-populares de los años treinta-cuarenta en América Latina, como el cardenismo, el varguismo y el peronismo; aunque quizá más cerca de este último en lo que se refiere a su pugna con la oligarquía y a su propósito redistributivo por encima del desarrollista que siguieron tanto el cardenismo, pero sobre todo el varguismo.

Chávez logra reunir en torno suyo e integrar políticamente a una población que no se identificaba con los partidos existentes o que no participaba en política. Se funda en una creciente intervención estatal en la economía y en su intención de encuadrar a los sectores populares que se benefician de las generosas medidas de políticas sociales financiadas con los recursos del petróleo, en organizaciones subordinadas al Estado, listas a movilizarse para defender su gobierno, como lo hicieron o intentaron hacer los partidos nacional-populares en los años treinta o cuarenta. El gobierno de Chávez ha mantenido la institucionalidad democrática, aunque tienda claramente hacia la democracia delegativa. No obstante, las últimas medidas de Chávez con respecto al control de la prensa parecen tender hacia un gobierno cada vez más autoritario, parecido al priísta, aunque por lo pronto no controla a los partidos de oposición, ni a las elecciones, como lo hacía éste.

En contraste con Venezuela y otros casos como el de Perú y Ecuador donde el sistema de partidos entró en crisis a partir de los años noventa, en Bolivia también había una atomización de los partidos políticos, que eran alrededor de 18. Sin embargo, el sistema de partidos boliviano había logrado estabilizarse sobre la base de coaliciones gobernantes en torno a los tres partidos principales y a reducir a cinco el número de partidos políticos efectivos, con representación en el Congre-

so. Esta situación política fue considerablemente apoyada por la estabilidad económica, una situación inédita en este país, que se había caracterizado por la inestabilidad durante la mayor parte del siglo XX (Mayorga, R. A. 2002 y 2005).

Después de la Revolución de 1952 se instaló en el país un sistema de partidos que ha sido caracterizado por René Antonio Mayorga como un multipartidismo exclusivo, en el cual, aunque existían varios partidos políticos, había un partido dominante, el MNR,⁸ que se confundía con el Estado. Al fin del régimen militar hubo, entre 1982 y 2003, un multipartidismo moderado, dominado por el pacto entre las tres principales fuerzas políticas. Según este autor, las razones por las cuales se logró instaurar este sistema en Bolivia fue el desplazamiento de los partidos de la izquierda tradicional y del movimiento sindical, ambos muy radicalizados durante los años cincuenta; la convergencia hacia el centro de amplios sectores de la sociedad, la política económica de estabilización y, quizá el aspecto más importante, la concertación entre los partidos políticos, que implanta una lógica de acuerdos y consensos que reemplazó la lógica tradicional de conflicto. A partir de la transición política de 1982, Bolivia había logrado vivir en un pacto político que fue llamado la democracia pactada (Mayorga, R.A., 2005, p. 3).

Este sistema tenía un carácter partidocrático indudable que llevó a su colapso casi 20 años más tarde, cuando logró organizarse una alternativa. De hecho, desde las elecciones de 1989 se había roto el acuerdo entre los dos socios originales de la democracia pactada (el MNR y el ADN de Bánzer), en la medida en que el MIR entra al pacto. La manera en la que este partido llega al poder fue muy controversial. En las elecciones de 1989, su candidato: Jaime Paz Zamora, llega a la presidencia luego de haber obtenido el tercer

⁸ Este partido había surgido de la Revolución de 1952 y logró encuadrar a obreros (básicamente mineros) y campesinos de manera subordinada.

lugar de las elecciones, con el 19.6%, atrás de Sánchez de Lozada y del ex dictador Hugo Bánzer. Si esta circunstancia no es suficiente para mostrar la débil situación institucional en la que se encontraba el sistema político boliviano, cabe agregar que para llegar a la presidencia Paz Zamora establece una alianza con Hugo Bánzer, lo que se llamó el “*Acuerdo patriótico*”, que deslegitimó profundamente a la democracia pactada. Esto, en la medida en que Paz Zamora era un dirigente de ideología marxista, que formaba parte de la *Unión Democrática y Popular* (UDP), que había sido uno de los principales opositores a la dictadura de Bánzer. Este viraje puramente pragmático fue muy mal percibido por la población, pues significaba que las fronteras entre los partidos desaparecían y que las negociaciones poselectorales podían dar lugar a alianzas que eran imprevisibles para los electores (Jean-Pierre Lavaud, 2007, p. 143).⁹

Pero el caso de Bolivia era más que un sistema partidocrático, pues hasta la aparición del MAS, era un régimen política y económicamente cerrado, en el cual la política y la economía eran monopolizadas por una elite insensible, intolerante, incluso racista, que excluía a la mayoría campesina e indígena. Esto es lo que en parte explica el auge de un movimiento popular que reivindica a la población pobre y a la

⁹ Para entender esto es necesario recordar que en la ley electoral boliviana de esa época existía una medida bastante curiosa para un sistema presidencial, según la cual si ningún candidato a la presidencia obtenía la mitad o más de los votos, el sistema se convertía en un sistema semi-parlamentario, en tanto que el presidente debía ser electo por el Congreso. Esto explica que en ese momento era necesario negociar alianzas entre los partidos para lograr una mayoría en el Congreso (Lavaud, J. P., *op. cit.*). Aunque este tipo de negociaciones son cosa común en los sistemas parlamentarios, son inéditas en sistemas presidenciales o semi-presidenciales y en el caso de los primeros rara vez dan lugar a arreglos “antinaturales”. Vale también la pena recordar que Evo Morales recibe más de la mitad de los votos (53.7%) en la elección presidencial de 2005, lo que lo convierte en el primer presidente electo directamente de la postransición.

identidad indígena, lo que hace que el caso de Bolivia pueda ser caracterizado como nacional-popular de manera aún más clara que el de Venezuela. El Movimiento al Socialismo de Evo Morales es un ejemplo claro de un movimiento que abre el escenario político a sectores sociales que estaban excluidos, o que estaban incluidos a él de manera subordinada.

Ahora bien, el ascenso del MAS no se explica solamente por las deficiencias del sistema de partidos existente, ni tampoco por la aparición de una figura carismática que logró unificar el sentimiento de descontento que había aparecido en sectores muy diversos, que lo asemejaría con el caso de Venezuela, sino que también se debe al auge de la movilización social en varios frentes. Como la mayor parte de los regímenes fundados en un movimiento político nacional-popular, en el que siguió a la Revolución de 1952, el Estado, basado sobre la organización del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y de su brazo sindical, la Central Obrera Boliviana (COB), instauró un corporativismo centrado en los sindicatos mineros. A partir de mediados de los años ochenta, estas bases fueron debilitadas por el desempleo y la deslocalización de la mayor parte de los mineros. Esto marginó a la COB del escenario político y redujo su capacidad de confrontación y de presión (Torrico Terán, M., 2006, p. 244).

Pero para que surgiera una organización social más independiente no era suficiente que se debilitara el sector corporativo, como bien se ha visto en México y en Argentina. En Bolivia, en 1994, el Congreso adoptó la Ley de Participación Popular (LPP) que tuvo como resultado una profunda descentralización del Estado boliviano. Un Estado que antes de esta reforma era a la vez muy débil en tanto que sólo tenía influencia en la mitad del territorio nacional, pero muy centralizado, organizado por departamentos cuyos prefectos no eran electos sino nominados por el centro. La LPP, promovida por uno de los dirigentes políticos indígenas más importantes de América Latina, el vicepresidente Víctor

Hugo Cárdenas, creó 311 gobiernos municipales que no sólo tenían la posibilidad de elegir a sus autoridades sino que vieron incrementados sus recursos económicos de manera muy significativa. Esto dio la posibilidad al Estado boliviano de ejercer por primera vez influencia en regiones rurales que concentraban 42% de la población del país y donde, en su aislamiento, había sobrevivido una fuerte cultura indígena, preservada por medio de una red conformada por miles de organizaciones tradicionales. La LPP dio lugar a que estas organizaciones tradicionales se institucionalizaran como Organizaciones Territoriales de Base (OTB),¹⁰ que tenían la facultad de vigilar la utilización de los recursos económicos que la nueva ley les asignaba a los municipios (Oxhorn, Ph., 2001, pp. 7-9). Es posible concluir que la LPP promovió la organización de la sociedad civil sobre bases territoriales e indígenas, al tiempo que las formas tradicionales de organización, corporativa, los comités cívicos, los sindicatos, que dominaban el escenario político se debilitaban.

Más específicamente, el movimiento que lleva Evo Morales a la presidencia está construido con base en varios movimientos sociales que rechazan la aplicación de medidas neoliberales en el país y los convenios entre Bolivia y Estados Unidos para erradicar la hoja de coca. El MAS tiene sus bases sociales en el sindicato de los cultivadores de coca del Chaparé que rechazan dichos acuerdos internacionales y en las poblaciones del Alto y Cochabamba que se manifestaron en contra de la privatización de servicios públicos, en las conocidas guerras del agua y del gas. El hecho de que la población de Bolivia sea mayoritariamente indígena le da al MAS el carácter de reivindicación de lo indígena, aunque cabe resaltar que en este movimiento no prima el rechazo al otro. Un partido que propone una identidad indígena más revanchista, de rechazo a lo occidental, que es el movimiento

¹⁰ En 1997, ya había 16 000 OTBs.

indígena Pachakuti, dirigido por Felipe Quispe, sólo obtuvo 7% de los votos en 2005.

Es posible equiparar al régimen de Bolivia con el de Venezuela en tanto ambos emergen ante sistemas políticos partidocráticos, son movimientos de reivindicación de la participación política y económica (y en el caso boliviano étnica) que contrastan fuertemente con la democracia liberal-representativa. Ahora bien, el movimiento que lleva a Evo Morales al poder viene desde abajo, mientras que si bien en Venezuela existían relaciones entre los militares del grupo chavista y la sociedad civil, éstas eran mucho más tenues, en tanto que la sociedad civil venezolana estaba mucho más débilmente organizada (Hernández Curiel, 2009). En Bolivia, se constituyeron actores sociales autónomos que se tradujeron políticamente, pero que, a diferencia de lo sucedido en Brasil, lo hicieron menos en un partido político que en un movimiento político. Esto es lo que nos permite considerar a la democracia que existe en Bolivia como “movimientista”.

El caso venezolano parece coincidir más cercanamente con el esquema nacional popular clásico: Chávez es un militar que, en tanto tal, de manera natural creó un movimiento político centrado sobre la toma del poder y la transformación del Estado, más que sobre la reconstrucción del sistema de partidos o el reforzamiento de la sociedad civil. Ideológicamente, Hugo Chávez parte de una estricta doctrina militar que tiene un cariz de izquierda. En la lógica militar moviliza y organiza a la población desde arriba y pretende constituir un sistema político que lleve a cabo su proyecto político-económico. Las organizaciones de la sociedad civil son creadas desde arriba como instrumentos del poder político, hay una desconfianza fundamental de la sociedad civil organizada de manera autónoma. Esta situación se ve agravada por la incapacidad de la oposición política que se ha marginalizado del poder y que encuentran graves dificultades para reconstituirse como oposición. Por otra parte, la misma lógica y

movilización controlada desde arriba ha llevado a Chávez, cada vez más frecuentemente, a sobrepasar los límites del juego político democrático, que amenaza al sistema de sacarlo del cubo (en nuestro esquema) para convertirlo en un régimen autoritario.

Al igual que el caso venezolano, el boliviano tiene tendencias hacia una democracia delegativa, como cualquier movimiento nacional-popular. Como el movimiento chavista y el peronismo originario, el MAS considera la toma del Estado como el objetivo de su acción. En la medida en que el MAS es un movimiento político que tiene como objetivo la toma del poder político, su interés primordial es el de la transformación del Estado más que el empoderamiento de la sociedad civil y la institucionalización del sistema de partidos. Al igual que los movimientos nacional populares del pasado, el desarrollo económico y las políticas de distribución devienen una manera de subordinar a la sociedad civil por medio de la organización desde arriba o la cooptación de los sectores sociales que se benefician, como pudo verse de manera ejemplar en el caso mexicano de institucionalización del régimen priísta. Por su parte, las fuerzas opositoras tampoco parecen estar contribuyendo esencialmente a la institucionalización del sistema de partidos en tanto que se han acantonado en sus regiones de la Media Luna, las más ricas del país, y han estado apostando a una cada vez mayor polarización, con la idea posible de una partición del país. No obstante, la sociedad civil boliviana continúa siendo muy activa y ha mostrado tener una gran autonomía del Estado, lo que impide que las decisiones se tomen de manera autocrática.

A pesar de todo, hasta el momento de escribir estas líneas, tanto el régimen chavista como el de Evo Morales siguen siendo democráticos; ninguno de ellos ha abandonado la vía institucional para llegar o mantenerse en el poder y para modificar a las instituciones. Es posible resumir las características de las democracias latinoamericanas en el siguiente cuadro.

<i>Dimensiones</i>	<i>Chile</i>	<i>Brasil</i>	<i>Argentina</i>	<i>México</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Venezuela</i>
Institucional. Partidos	Alta	Media	Baja	Alta	Baja	Baja
Representatividad sistema político	Media-alta	Media	Media	Media-baja	Alta-personalizada	Alta-personalizada
Organización autónoma-sociedad civil	Baja	Alta	Media-baja	Baja	Alta	Baja
Representatividad sociedad civil	Baja	Alta	Media-baja	Baja	Alta	Baja
Característica principal de democracia	Liberal	Clientelar	Movimientista	Corporativa-clientelar	Movimientista	Delegativa
Tenedencia	Partidocracia	Participativa	Delegativa	Partidocracia	Delegativa	Corporativismo estatal

BIBLIOGRAFÍA

- Alba Vega, C. y P. Labazée (2006), “Acteurs économiques et enjeux politiques dans le centre historique de Mexico. Le commerce ambulante au cœur de la controverse post-électorale”, *Problèmes d'Amérique latine*, núm. 64, primavera 2007.
- Angell, Alan (2004), “Party change in Chile in comparative perspective”, Université d'Oxford, http://www.ncsu.edu/project/acontracorriente/winter_05/Angell.pdf.
- Arvitzter, Leonardo (2002), “Sociedad civil, espacio público y poder local: un análisis del presupuesto participativo en Belo Horizonte y Porto Alegre”, en Evelina Dagnino (ed.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, Unicamp, Fondo de Cultura Económica, México.
- Aziz, Alberto (2003), “La construcción de la democracia electoral”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, *Una historia contemporánea, t. 1, Transformaciones y permanencias*, Océano, México.
- Barrett, Patrick S. (2000), “Chile's transformed party system and future of democratic stability”, *Journal of Latin American Studies and World Affairs*, vol. 42, núm. 3, otoño.
- Bensusán, Graciela (2005), “Renovación sindical y democracia: los límites de la alternancia”, en Alberto Aziz y Jorge Alonso Sánchez (eds.), *El Estado mexicano: herencias y cambios, t. III, Sociedad Civil y diversidad*, CIESAS-Porrúa, México.
- Bizberg, Ilán (2004), “Auge y decadencia del corporativismo mexicano”, en Bizberg, I. y L. Meyer, *Una historia contemporánea de México, t. 1, Transformaciones y permanencias*, Océano, México.
- Cavarrozi, Marcelo y Esperanza Casullo (2002), “Los partidos en América Latina hoy: ¿Consolidación o crisis?”, en

- Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (eds.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Homo Sapiens, Rosario.
- Chaves Texeira, Ana Claudia, Evelina Dagnino y Carla Almeida Silva (2002), “La constitución de la sociedad civil en Brasil”, en Evelina Dagnino (ed.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, Unicampo, FCE, México.
- Cheresky, Isidoro (2004), “Argentina. Cambio de rumbo y recomposición política”, *Nueva Sociedad*, núm. 193, septiembre-octubre, p. 2.
- Combes, Hélène (2004), “Élections Internes et Transition Démocratique. Le Cas du Parti de la Révolution Démocratique au Mexique (1989-2001)”, *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 54, otoño.
- Coppedge, Michael (2003), “Venezuela; soberanía popular versus democracia liberal”, en Jorge Domínguez y Michael Shifter, *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Diamond, L., J.J. Linz y S.M. Lipset (1995), *Democracy in Developing Countries: comparing experiences with democracy*, Lynne Rienner, Boulder.
- Franceschelli, Ignacio y Lucas Ronconi (2005), “Clientelism, Workfare and the Emergence of the *Piqueteros* in Argentina”, http://www.test.aup.edu/lacea2005/system/step2_php/papers/ronconi_ronc_000.pdf.
- Hernández Curiel, A.J., “Las bases retóricas y organizativas del movimiento nacional-popular bolivariano en su momento de emergencia. Venezuela 1989-1998”, tesis de maestría en ciencia política, El Colegio de México, 2009.
- Huneus, Carlos (2005), “Chile: A System Frozen by Elite Interests”, en *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, IDEA, Estocolmo.
- Joignant, Alfredo y Miguel Ángel López (2005), “Le comportement électoral au Chili : paradoxes et présomptions

- sur la continuité ou la rupture de l'orientation du vote”, *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 56, primavera.
- Laclau, Ernesto (2005), *La razón populista*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, México.
- Lavaud, Jean-Pierre (2007), “Bolivia: ¿un futuro político hipotecado?”, *Nueva Sociedad*, núm. 209, mayo-junio.
- Levitsky, Steven (2001), “Organization and labor based party adaptation the transformation of Argentina Peronism in Comparative Perspective”, *World Politics*, vol. 54, núm. 1, octubre.
- Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully (eds.) (1995), *Building Democratic Institutions; Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, California, p. 578.
- Mayorga, René Antonio (2005), “La crisis del sistema de partidos políticos y el experimento del gobierno sin partidos en Bolivia”, *Revista Futuros*, vol. III, núm. 9.
- _____ (2002), “Sistema de partidos y neopopulismo en Bolivia”, en Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (eds.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens.
- Meneguello, Rachel (2002), “El impacto de la democratización del Estado en el desarrollo de los partidos brasileños (1985-1998)”, en Cavarozzi, Marcelo y Juan Abal Medina (eds.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens.
- Morgan, Jana (2007), “Partisanship Turing the collapse of Venezuela's Party”, *Latin American Research Review*, vol. 42, núm. 1.
- Mustapic Ana María (2002), “Del partido peronista al justicialista: las transformaciones de un partido carismático”, en Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (eds.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Homo Sapiens, Rosario.
- O'Donnell, Guillermo (1996), “Ilusiones sobre la Consolidación”, *Nueva Sociedad*, núm. 144, julio-agosto.

- Olvera, Alberto J. (2003), "Movimientos sociales prodemocráticos y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica", en J. Olvera, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Universidad Veracruzana, Fondo de Cultura Económica, México.
- Oxhorn, Philip (1994), "Where did all the Protesters go? Popular Mobilization and the Transition to Democracy in Chile", *Latin American Perspectives*, vol. 21, núm. 4, Newbury Park, Sage, California, otoño.
- _____ (2001), "La construcción del Estado por la sociedad civil: la Ley de Participación Popular de Bolivia y el desafío de la democracia local", *Documentos de Trabajo del INDES*, Washington D.C., p. 7-9, http://www.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/ley_boliviai20can.pdf.
- Palomino, Héctor (2000), "Los sindicatos en la Argentina contemporánea", *Nueva Sociedad*, núm. 169, septiembre-octubre.
- Portantiero, Juan Carlos (1982), *Transición a la democracia en Argentina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Ramos Jiménez, Alfredo (2002), "Partidos y sistemas de partidos en Venezuela", en Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (eds.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Homo Sapiens, Rosario.
- Red Interamericana para la Democracia (2005), *Índice de participación ciudadana 2005*, noviembre, http://www.redinter.org/UserFiles/File/ipc/Informe1_gral.pdf, p. 23.
- Scully, Timothy R. (1995), "Reconstituting Party Politics in Chile", en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions; Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford.
- Sidicaro, Ricardo (2003-2004), "Les Transformations du Péronisme", *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 5, invierno.

- Tironi Eugenio y Felipe Aguero (1999), “Chili: quel avenir pour le nouveau paysage politique?”, *Problèmes d’Amérique Latine* núm. 35, oct.-dic.
- Torrico Terán, Mario (2006), “¿Qué Ocurrió Realmente en Bolivia?”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 28.
- Valenzuela, Arturo (1995), “Chile: Origins and consolidation of a Latin American Democracy”, en Diamond, L., J. J. Linz y S.M. Lipset, *Democracy in Developing Countries: comparing, experiences with democracy*, Lynne Rienner, Boulder.
- Weldon, Jeffrey (2005), “Mexico: Democratization through electoral reform”, en *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, IDEA, Estocolmo.
- Zapata, Francisco (1992), “Transición democrática y sindicalismo en Chile”, *Foro Internacional*, vol. II, núm. 5, El Colegio de México, México.
- _____ (2008), “La cuestión democrática en la izquierda latinoamericana: del dilema izquierda-derecha al dilema democracia-autoritarismo”, manuscrito, El Colegio de México.
- Zermeño, Sergio (2004), “La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito federal (1997-2003)”, en Alicia Ziccardi (ed.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, IIS-UNAM, México.

CONTINUIDAD Y CAMBIO
EN LOS SISTEMAS DE PARTIDOS
DE AMÉRICA LATINA

MICHAEL COPPEDGE*

En el curso de la década pasada, América Latina recibió mucha atención a raíz de varios cambios políticos sorprendentes, como el ascenso al poder de Hugo Chávez en Venezuela; Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador; la elección de otros gobiernos de la izquierda, centro-izquierda o populistas en Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, Perú y Nicaragua; las protestas masivas que obligaron a los presidentes de Argentina, Bolivia y Ecuador a renunciar; así como ciertas acciones gubernamentales que han debilitado la democracia en Venezuela y el respeto a los derechos humanos en Colombia. La acumulación súbita de estos acontecimientos llevó a algunos expertos y académicos a concluir que los mismos eran todos síntomas de un síndrome común que se estaba propagando por América Latina y que muy pronto arrasaría con toda la región. Algunas características de los partidos políticos y los sistemas de partidos se encuentran en la raíz de este fenómeno percibido, ya sea como un rasgo distintivo

* Michael Coppedge es profesor del Departamento de Ciencias Políticas y del Hellen Kellogg Institute for International Studies, en el Hesburgh Center de la University of Notre Dame, en Indiana. Correo electrónico: coppedge.1@ud.edu.

(izquierdismo, populismo) o como causas inmediatas (de la inestabilidad del gobierno o el régimen).

¿Por qué nos importan los sistemas de partidos? Debemos admitir que aún continúa el debate en torno a si y cómo deben interesarnos los sistemas de partido. Si bien el presente trabajo no resolverá esos debates, sí tomará algunas hipótesis convencionales sobre las consecuencias de los sistemas de partidos como algo dado y mostrará lo que éstas implican con respecto a las tendencias en los principales países de América Latina, en caso de que sean ciertas. Estas tendencias han sido exageradas en el imaginario popular.¹ Lo que parecería ser un síndrome único es, en realidad, una serie de tendencias diversas, algunas de las cuales avanzan en direcciones opuestas en los distintos países. Asimismo, algunas naciones latinoamericanas no han experimentado ninguna de esas tendencias y, entre aquellas que sí lo han hecho, las transformaciones en sus sistemas de partido no sólo no han sido necesaria y directamente negativas, sino que, al menos en un caso, el cambio significó una mejoría. Sólo en los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador el cambio reciente del sistema de partidos representó una amenaza inmediata y grave a la democracia liberal, y sólo en Venezuela un cambio de tal magnitud no tiene precedentes en la historia del país. Por tanto, parecería que la transformación sin duda drástica de la política venezolana ha dado un cariz equívoco a las interpretaciones que se han hecho de las tendencias generales en la región.

Se piensa que ciertas características de los partidos y los sistemas de partidos constituyen una amenaza a la democracia de diversas maneras. Algunas situaciones representan desafíos inmediatos a la sobrevivencia de un régimen demo-

¹ Este trabajo está destinado a lectores no especializados en América Latina. Mis tesis centrales le resultarán familiares a los politólogos especialistas en Latinoamérica, aunque quizá no sea así en el caso de las evidencias cuantitativas sistemáticas que presento.

crático; otras tienden a menguar la eficacia del gobierno, lo que significará una amenaza a la sobrevivencia democrática sólo en el largo plazo, y otras socavan la calidad de la democracia, pero poner en peligro aparente su supervivencia, ni siquiera en el mediano plazo.

Las situaciones que constituyen amenazas más inmediatas a la supervivencia de la democracia son aquellas en las que existen sistemas de partido dominante, sistemas que llevan a elegir a un Ejecutivo que pretende acabar con la democracia liberal, y aquellos que conducen a la elección de un gobierno de extrema izquierda. Los sistemas de partido dominante son, casi por definición, incompatibles con la democracia.² Es sumamente raro que un partido gane, de manera honesta, más de 60% del voto nacional; los ciudadanos, cuando son libres, tienden a mostrar preferencias más heterogéneas. Conseguir más de 60% en elecciones consecutivas es antinatural;³ para ello es necesario que se ejerza un control oficial de los medios, discriminación legal contra los partidos de oposición, acoso hacia los grupos de oposición o fraude electoral.

Pocas personas están en mejor posición para acabar con la democracia que un Ejecutivo electo. Quizá él o ella no tenga el mandato popular para hacerlo y tal vez ni siquiera se haya propuesto en un inicio otra cosa que ser un buen demócrata, pero cuando las legislaturas, las cortes, los medios o los insurgentes frustran su agenda política, algunos ejecutivos electos caen en la tentación de violar el debido

² Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems*, Cambridge, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1976.

³ El umbral de 60% es tan sólo un aproximado. Sin embargo, con base en la variable de competencia de Vanhanen para la mayoría de los países, de 1972 a 1988, si el partido más grande gana de 60 a 65% de la votación, la suma promedio de Derechos Políticos y Libertades Civiles de Freedom House es seis o más ("parcialmente libre") y empeora progresivamente a medida que el partido más grande obtiene un porcentaje mayor.

proceso, silenciar a los críticos, encarcelar a los oponentes, meter a sus partidarios en las cortes, disolver los congresos o declarar la ley marcial. Irónicamente, acciones como éstas son más probables cuando el Ejecutivo realmente tiene un mandato para llevar adelante una agenda muy ambiciosa, quizá porque las probabilidades de éxito de dichas acciones son mayores. Tales condiciones se hacen evidentes en el sistema de partidos.

La amenaza a la democracia que plantea un gobierno de extrema izquierda no se debe necesariamente al hecho de que, estando en el extremo, tenga planes ambiciosos de cambio, ya que los gobiernos de extrema derecha pueden ser igualmente ambiciosos. Más bien, el peligro emana de que sus proyectos de cambio suelen ser más amenazantes para la elite acomodada, el ejército, los líderes religiosos y, a menudo, Estados Unidos, los actores políticos que controlan una porción mayor de los recursos necesarios para derrocar a un gobierno que cualesquiera otros que pudieran estar igualmente descontentos con un gobierno de extrema derecha. Asimismo, los sistemas de partidos reflejan las condiciones que hacen posible este escenario, pues los izquierdistas o populistas tienen más probabilidades de llegar a la presidencia cuando los partidos de izquierda ganan más votos o la fragmentación permite que la izquierda gane con un porcentaje menor de votos.

Existen tres situaciones que se considera plantean una amenaza menos directa a la democracia. La primera es la combinación de un alto grado de fragmentación en el sistema de partidos con un alto grado de polarización, a la cual Giovanni Sartori ha llamado “pluralismo polarizado”.⁴ Sartori sostiene que dichos sistemas de partidos tienen tendencias “centrífugas” (es decir, incitan a que los partidos de derecha y de izquierda se vuelvan más extremistas, al querer

⁴ Sartori, *op. cit.*

ambos quedar mejor que el otro, en un esfuerzo por ser el representante más auténtico de la izquierda o la derecha, lo que vuelve imposible que haya una cooperación o acuerdos que preserven la democracia). La segunda situación es la fragmentación del sistema de partidos, por sí sola, que puede incrementar el riesgo de que el gobierno sea minoritario. Esto no es un resultado inevitable; de hecho, algunas investigaciones sugieren que los gobiernos minoritarios son más frecuentes cuando el partido más grande gana de 40 a 50% de los escaños.⁵ Asimismo, la conformación de una coalición a menudo evita que la fragmentación conduzca al triunfo de un gobierno minoritario. Sin embargo, en los sistemas presidenciales que existen en América Latina, mientras más fragmentario es el sistema de partidos, más probable es que un presidente gane con mucho menos de la mitad de los votos (cuando menos, en la primera ronda). Es frecuente que haya coaliciones, pero su vida suele ser más corta que la que tienen en las democracias parlamentarias. La idea básica es que los presidentes que carecen de apoyo mayoritario tienen más probabilidades de ser bloqueados por el congreso y de que traten de gobernar por medio de decretos o de medidas anticonstitucionales, pudiendo esto llevar a una crisis constitucional y a la caída del régimen.⁶ A la fecha, no se duda ya que las democracias presidenciales son más frágiles que las parlamentarias, pero sí se ha cuestionado la hipótesis de que el estancamiento eleve el riesgo de caída de un régimen.⁷

⁵ Adam Przeworski y Fernando Limongi, "Modernization: Theories and Facts", *World Politics*, vol. 49, núm. 2, 1997, pp. 155-183.

⁶ Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994; Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartidism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, 1993, pp. 198-228.

⁷ José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democra-

Sin embargo, el estudio de Cheibub y Limongi no midió el “estancamiento” en una forma más amplia, que tomara en cuenta la disciplina partidista, la dificultad de alcanzar acuerdos y las relaciones entre los presidentes y sus propios partidos, como yo lo hago aquí. El escenario final es, simplemente, una democracia de baja calidad que es resultado de partidos carentes de una agenda programática o ideológica articulada; partidos que a menudo se cobijan bajo la personalidad carismática de sus líderes. Cuando los programas son deficientes, es usual que el personalismo tome su lugar. Las democracias con una representatividad débil pueden sobrevivir muchos años, pero a la larga, una democracia de baja calidad tiene más probabilidades de sucumbir que otra que esté funcionando adecuadamente. Aun cuando ninguno de estos escenarios (pluralismo polarizado, estancamiento o representación deficiente) aumente el peligro de caída de un régimen en una década o algo así, sí representan situaciones que ponen inmediatamente trabas a la eficacia del gobierno o a la calidad de la democracia.

EVIDENCIAS ESTADÍSTICAS

El presente trabajo emplea varias estadísticas para diagnosticar el alcance y gravedad de la democracia frágil, ineficaz o de baja calidad en once de los principales países de América Latina, y cómo esas características cambiaron desde alrededor de 1995 hasta cerca de 2005. En algunos casos, ciertas estadísticas muy usuales fueron suficientes para el propósito; en otros, inventé nuevas estadísticas para capturar aspectos importantes, algunos de los cuales se basan en mi clasificación de derecha-izquierda de los

cies Reconsidered”, *Annual Review of Political Science*, núm. 5, 2002, pp. 151-179.

partidos latinoamericanos.⁸ Lucas González recientemente actualizó esta clasificación hasta cerca del año 2002 y yo la actualicé hasta el presente.⁹ En unos pocos casos, la información estadística por sí sola no es suficiente para presentar un panorama exacto de las características más relevantes del sistema de partidos, por lo que en esos casos recurriré a los resultados electorales crudos y a análisis de tipo más cualitativo e histórico.

Los sistemas de partido dominante son los más fáciles de identificar: todo lo que se necesita realmente es registrar el porcentaje de votos o escaños que obtiene el partido más grande en elecciones consecutivas: si es mayor a alrededor de 60%, se trata de un sistema de partido dominante. Sin embargo, también existe otra estadística muy utilizada y re-

⁸ Michael Coppedge, "A Classification of Latin American Political Parties", Kellogg Institute Working Paper series, Notre Dame, University of Notre Dame, 1997. Para las elecciones realizadas hasta 1995 elaboré una clasificación de todos los partidos que contendieron en las elecciones por la cámara baja, identificando a cada uno con una posición dentro del espectro izquierda-derecha (izquierda, centro-izquierda, centro-derecha o derecha) y una dicotomía religioso/secular, o si esto no era posible, la clasificación identificaba a los partidos como "personalista", "otro" (por ejemplo, regional, étnico, ambiental), o simplemente como "desconocido". Envié después este borrador, con mis criterios explícitos de codificación, a ochenta especialistas de cada país, pidiéndoles que, de ser necesario, corrigieran cualquier error que encontraran en la clasificación. Cincuenta y tres expertos me hicieron observaciones, que utilicé para hacer correcciones. Sólo 3% del voto en esta muestra de elecciones se dirigió a partidos que caían en la categoría de "desconocido". La documentación completa con respecto a esta variable se encuentra en Coppedge, "A Classification of Latin American Political Parties" y los porcentajes de votos que cada bloque obtuvo se encuentran en <http://www.nd.edu/~mcoppedg/crd>. Las clasificaciones de las elecciones posteriores a 1995 se hicieron de manera diferente y son, por tanto, menos confiables.

⁹ Las clasificaciones actualizadas aún no han sido examinadas por los expertos de cada país, pero planeamos hacer esto el año próximo.

levante: el “número efectivo de partidos”,¹⁰ que mide cuántos partidos hay, de hecho, en el sistema de partidos.¹¹ Esta estadística puede calcularse para medir ya sea la fragmentación (NEP) en términos de votos (NEPV) o en términos de escaños (NEPE). Si el NEP es menor a 2.00 de manera consistente, es probable que exista un partido dominante.

Quizá, las estadísticas no sean el mejor medio para identificar la presencia de un Ejecutivo (un presidente en América Latina) que se propone socavar la democracia. El verdadero propósito de semejantes actores “desleales” o “semi-leales” se encuentra a menudo oculto y es variable. Sin embargo, se va revelando gradualmente durante el ejercicio de la presidencia, a medida que el mandatario o bien toma una serie de medidas para cercar a la oposición o bien se rehúsa a hacerlo.

En el presente trabajo, el primer indicio de la existencia de un gobierno izquierdista es la clasificación del partido del presidente. Mi criterio de clasificación para un partido de izquierda señala:

Izquierda: partidos que siguen la ideología o retórica marxista y subrayan la prioridad de la distribución sobre la acumulación o la explotación de la clase obrera por los capitalistas e

¹⁰ Murkuu Laakso y Rein Taagepera, “Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe”, *Comparative Political Studies*, núm. 12, 1979, pp. 3-27.

¹¹ Si un partido ganara todos los votos, equivaldría a 1.00; si dos partidos ganaran 50% cada uno, equivaldría a 2.00; si tres partidos ganaran una tercera parte del voto cada uno, sería igual a 3.00, etc. Si los partidos ganaran porcentajes desiguales, como es siempre el caso, esta estadística reportaría un número fraccional de partidos, identificando cuántos partidos existen “de hecho”. Por ejemplo, si tres partidos se dividieran el voto en 40-40-20, el número efectivo de partidos (NEP) sería 2.78: de hecho, más cercano a un sistema tripartidista que a uno bipartidista. La fórmula exacta es $1/\sum(p^2)$, en donde p es la proporción de votos (o escaños) que gana cada partido.

imperialistas, y pugna porque el Estado desempeñe un papel fuerte para corregir las injusticias sociales y económicas. Pueden considerar la violencia como una forma apropiada de lucha, pero no necesariamente. No les preocupa ganarse la antipatía de aquellos votantes de las clases media y alta que no sean ya intelectuales socialistas.

Sin embargo, las clasificaciones que se hagan con base en este criterio no deben aplicarse sin sentido crítico, por tres razones. Primero, los partidos a veces cambian su orientación. En los años ochenta y noventa del siglo xx, particularmente, algunos partidos de izquierda tendieron a moderar su ideología y a convertirse en partidos de centro-izquierda. Este criterio dice: "Centro-izquierda: partidos que ponen el énfasis en la justicia, la igualdad y la movilidad social, o en la complementariedad de distribución y acumulación, con el propósito de no ganarse la antipatía de los votantes de las clases media y alta". Segundo, los presidentes a menudo se acercan hacia el centro, llegando incluso al punto de arriesgar el apoyo de su propio partido. Tal vez actúan así con el fin de mantener unida a la coalición, pues sienten la presión de representar a todo el país y no sólo a una parte, o tal vez porque las fuerzas internacionales o la escasez de recursos nacionales los obligan a ello. Dichos gobiernos no pueden ser catalogados de manera cierta mediante la clasificación del partido del presidente y deben serlo entonces con base en una información más matizada. Tercero, a veces, la división étnica o de régimen es más notable que la de izquierda-derecha.

El pluralismo polarizado puede medirse en forma bastante certera mediante el NEPE y un indicador de la polarización derecha-izquierda. Mi indicador de polarización es el alejamiento del voto con respecto al centro relativo del sistema de partidos.¹² Toma valores entre cero (cuando la totalidad

¹² Michael Coppedge, "The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems", *Party Politics*, vol. 4, núm. 4, 1998, pp. 547-568.

del voto va hacia un bloque ideológico) y 100 (cuando la derecha y la izquierda ganan, cada una, la mitad exacta del voto).¹³ Pero, ¿cuánta fragmentación y polarización se necesitan para constituir un pluralismo polarizado? Para el NEPE usaré el umbral de 4.0 a 4.5 partidos, pues con ese grado de fragmentación se vuelve imposible formar una coalición mayoritaria con sólo dos partidos. La polarización no debe exceder de 60, cifra que corresponde a una distribución perfectamente equilibrada de votantes (es decir, 20% para cada uno de los cinco bloques de izquierda-derecha). Una polarización superior a 60 indica que, en promedio, los partidos que están en los extremos obtienen más votos que los que están más cerca del centro: un síntoma razonablemente justo de tendencias centrífugas.

Como es obvio, la fragmentación puede medirse únicamente con el NEPE y el NEPV. Pero el estancamiento es más complicado. Elaboré un indicador complejo del impacto que tiene el sistema de partidos en la capacidad de los gobiernos para formular políticas con determinación, el cual he llamado “Mayoría confiable”. Este es el aspecto que más detalladamente se ha estudiado de la relación entre el sistema de partidos y la gobernabilidad.¹⁴ En términos más precisos la

¹³ La fórmula para el Índice de Polarización (IP) es: $|1 - \text{pidp}| * \% \text{ derecha} + |0.5 - \text{pidp}| * \% \text{ centro-derecha} + |-0.5 - \text{pidp}| * \% \text{ centro-izquierda} + |-1 - \text{pidp}| * \% \text{ izquierda}$; donde “pidp” es la “posición izquierda-derecha promedio” (es decir, el centro relativo de un sistema de partidos). Su fórmula se da más adelante.

¹⁴ Mark P. Jones, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1995; Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999; Linz, *op. cit.*; Mainwaring, *op. cit.*; Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, “Conclusion: Presidentialism and the Party System”, en Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1997; y Matthew S. Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies:*

Mayoría confiable es el porcentaje de escaños legislativos que el presidente puede calcular que votará a favor de sus iniciativas habituales. Esta cifra también tendría que coincidir con la tasa de éxito legislativo del presidente, es decir, la proporción de sus iniciativas que obtiene la aprobación en el Congreso (a menos que el presidente anticipe la derrota y no someta las más polémicas). La variable de la Mayoría confiable es una combinación compleja del tamaño del partido del presidente, la firmeza de la disciplina partidista, un nivel umbral de consenso legislativo basado en el grado de polarización, una tasa máxima de éxito basada en la lealtad del propio partido del presidente y la existencia de socios de coalición confiables. Para más detalles sobre su construcción véase el Apéndice 2.

La calidad de la representación es igualmente difícil de medir, pero si contamos con información abundante, podemos acercarnos bastante. Los sistemas de partidos afectan la calidad de la democracia en sólo una de las varias etapas del proceso democrático. Podría decirse que ese proceso inicia con la formación de las preferencias de los ciudadanos y continúa con la representación de las preferencias, la toma de decisiones, la implementación de políticas y la adjudicación de las políticas (que influye en la formación de las preferencias, lo que cierra el círculo).¹⁵ En cada etapa del proceso, aplican criterios distintos para determinar la calidad democrática. En el caso de la formación de preferencias, entre los criterios relevantes se encuentran la transparencia y el acceso a la información, la libertad de palabra y de organización, los convenios en cuanto al financiamiento de campañas, etc. En

Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1992.

¹⁵ Este no es el único esquema posible para descomponer la calidad de la democracia en componentes manejables, pero es uno que resulta útil para estos propósitos, dado que la importancia de los sistemas de partidos está confinada a la etapa de la representación.

el caso de la toma de decisiones, los criterios relevantes son la deliberación cuidadosa y razonada, la igualdad de votos para los representantes, la inclusión de todos los representantes en todas las etapas de la toma de decisiones, etc. En el caso de la etapa de representación de las preferencias, afirmarí­a que la calidad depende de las instituciones y procedimientos que traduzcan fielmente las diversas preferencias de los electores en ese microcosmos representativo de la sociedad al que llamamos “congreso”. Idealmente, toda preferencia y combinación de preferencias que se encuentran en la sociedad tienen que hallarse en el congreso, en proporciones que reflejen fidedignamente la distribución de las preferencias en la sociedad. Pero este ideal democrático no es viable ni incluso necesariamente deseable.¹⁶ En el mundo real, los congresos no representan ni de cerca a sus sociedades con tal grado de fidelidad. Sin embargo, este ideal irrealizable puede servir como medida de comparación: mientras más se acerca a él un sistema de partidos, más elevada es la calidad de la representación.

¹⁶ Este modelo de representación viene de la tradición democrática de la soberanía popular y usualmente se le llama el modelo “delegado” de representación. A menudo se le compara con el modelo “fiduciario” de representación, en el cual los representantes no están obligados a respetar los deseos de sus electores, sino que deben hacer uso de su mejor juicio para favorecer aquellas políticas que sean más benéficas para sus representados, ya sea que éstos estén de acuerdo o no con su juicio. Véase, Edmund Burke, “Speech to the Electors of Bristol” (discurso pronunciado en 1774), *Works*, vol. II; Hanna Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967. En mi opinión, el modelo delegado es el más democrático, mientras que el modelo fiduciario me parece un intento por justificar las limitaciones a la democracia con el fin de reconciliarla con otros valores, tales como el orden político, la disparidad informativa o incluso la hegemonía de una clase gobernante. No pretendo afirmar que la representación de más alta calidad del modelo delegado sea siempre preferible, pero considero que es más fiel a los valores centrales de la democracia, en el entendido de que algunas versiones extremas de la democracia no serían deseables.

Los sistemas de partidos afectan la calidad de la representación al definir el número y calidad de las opciones que se ofrecen a los electores para expresar sus preferencias. Mientras más partidos existan, más probable será que cada votante o grupo de votantes sea fielmente representado por alguno de ellos.

Pero, al mismo tiempo, no cualquier conjunto de partidos servirá para esto. Debe tratarse de partidos que tengan programas diferentes, que tomen posturas claramente distintas en temas que sean importantes para dar a los electores cierto control sobre lo que hace el gobierno.

Este es un requisito para que haya un mínimo atisbo de mandato y rendición de cuentas en una política democrática; sin ello, las elecciones carecerían de sentido y serían irrelevantes. Por tanto, mientras más distinto sea un partido de los otros que forman parte del sistema, mayor será la calidad de la representación.

Algunos lectores objetarán que estoy defendiendo a sistemas de partidos extremadamente fragmentados y polarizados.¹⁷ No es así. Lo que estoy haciendo es definir un estándar *analítico* para la calidad de la representación por parte de los sistemas de partidos, sin tomar (hasta este momento) una postura con respecto al aspecto *normativo* de la conveniencia de que haya una calidad de representación determinada.

Dicho estándar tiene el propósito de que sea fácil determinar qué es lo que hace a un sistema de partidos más representativo o menos representativo, pero no dice nada en cuanto a si un sistema de partidos más o menos representativo sería un objetivo deseable.

El indicador que derivé para este concepto, la CRPP (Calidad de Representación de los Partidos Políticos), puede interpretarse como el número efectivo de partidos de oposi-

¹⁷ Sartori, *op. cit.*

ción ideológicamente confiables y no personalistas.¹⁸ Abarca desde cero hasta un máximo teórico de 10, aunque en esta muestra el máximo es igual a 5.88.

Un punto de referencia importante es el valor de uno, que corresponde a un nivel adecuado de competencia entre dos partidos. Los sistemas de partidos con una CRPP menor a uno se encuentran debajo de una norma mínima razonable de representación.

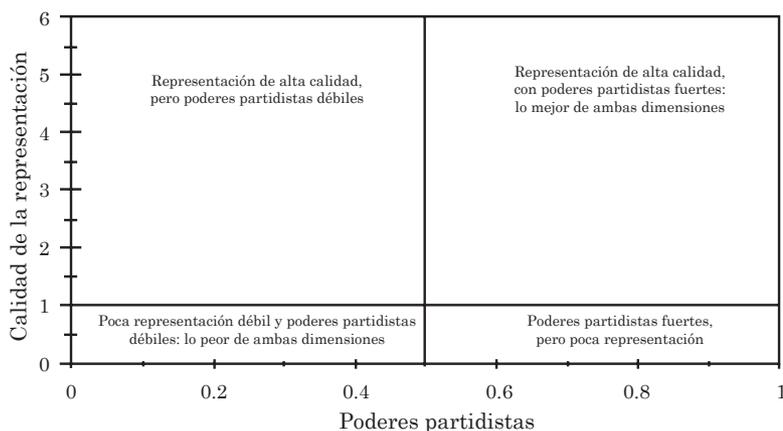
Estos valores tan bajos corresponden a sistemas de partido dominante, sistemas con múltiples partidos pero indiferenciados, con un alto grado de personalismo, partidos con posturas poco confiables, o sistemas de los cuales un partido grande ha sido excluido.

Cuando la CRPP es superior a uno, no hay partidos grandes que sean relegados, el personalismo es bajo y existen al menos dos partidos competitivos con diferencias ideológicamente importantes y confiables. Mientras más elevada es la CRPP mayor es la variedad de posiciones diferentes que están representadas por los partidos.

Algunas de las cifras que presentamos en este trabajo trazan la evolución de la CRPP y la Mayoría confiable en un país. Esta evolución será superpuesta a un conjunto de cuadrantes que identifican el umbral mínimo aceptable para cada indicador. La figura 1 es la plantilla para estas figuras, en la que se explica cómo debe interpretarse cada cuadrante.

¹⁸ La CRPP no capta todos los tipos posibles de particularidades que pueden diferenciar a los partidos. El NEP sí refleja las diferencias más grandes entre derecha e izquierda, las diferencias entre cristianos y seculares, y algunas "otras" divisiones, tales como la étnica y el ambientalismo. Sin embargo, en la práctica, sólo la división de izquierda o derecha tiene un impacto notorio en el número de bloques y, con cinco posiciones de izquierda-derecha, no refleja todos los matices programáticos que pueden ser muy importantes para algunos lectores.

Figura 1. Una clave para las figuras



TENDENCIAS

Empecemos por examinar las tendencias promedio en la región, representadas aquí por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela, los países con la experiencia electoral más prolongada. Las figuras 2 y 3 presentan los promedios para cada país, por quinquenio, periodo lo suficientemente largo para que incluya cuando menos una votación por país para cualquiera que fuera a celebrar elecciones en el curso de ese intervalo.¹⁹ Primero podemos mirar la tasa de cambio, en sí misma, que se mide con el Índice de Volatilidad de

¹⁹ Ciertamente, esto no es lo ideal, pues da más peso a los países con elecciones más frecuentes y la muestra cambia en la medida en que algunos países se democratizan y otros sucumben al régimen militar. El análisis de país por país subsecuente corrige estos problemas.

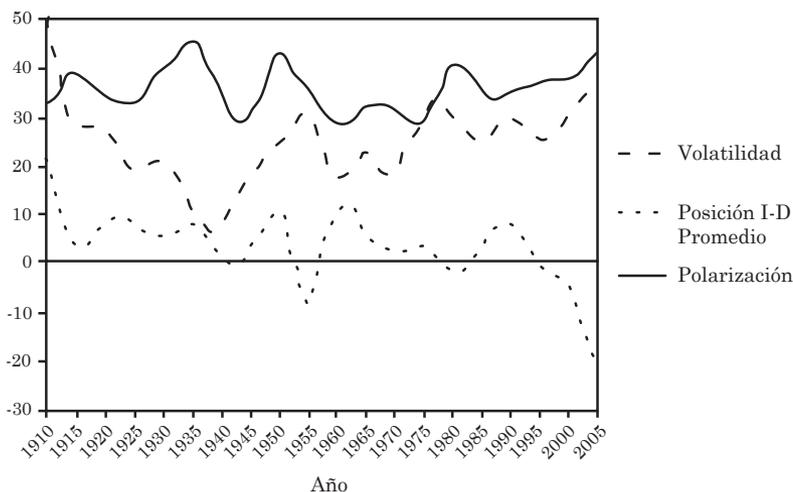
Pedersen.²⁰ Esta estadística es la suma del valor absoluto de los cambios en las proporciones de voto de todos los partidos de una elección a la siguiente, dividida entre dos para evitar el conteo duplicado. Lo primero que podemos observar sobre la volatilidad en la figura 2 es que ésta tiende a ser alta en América Latina. De hecho, los sistemas de partido latinoamericanos tienden a cambiar casi tres veces más rápido, en promedio, que los de Europa occidental.²¹ En segundo lugar, la volatilidad promedio efectivamente aumentó de 1995 a 2005, de 25% a 39%, cifra esta última bastante elevada, pues significa que el partido promedio ganó o perdió 39% de su proporción de votos de una elección a la siguiente. Este es un promedio regional históricamente alto, ya que debemos ignorar el promedio más elevado anterior a 1950, cuando muy pocos países eran lo suficientemente democráticos para que pudieran ser incluidos de manera consistente en esta muestra. También constituye un aumento estadísticamente significativo ($t = 2.23$, p unidireccional [*one-tailed p*] = .026).²² Por tanto, el sistema de partidos promedio en América Latina estuvo cambiando más rápidamente en la década pasada que en los cuarenta años anteriores. Sin embargo, como veremos, esta tendencia promedio está sumamente influida por los cambios espectaculares ocurridos en unos cuantos países, los cuales sacaron de sus cursos normales de cambio a otros.

²⁰ Mogens N. Pedersen, "On Measuring Party System Change: A Methodological Critique and a Suggestion", *Comparative Political Studies*, vol. 12, núm. 4, 1980, pp. 387-403.

²¹ Coppedge, "The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems", *op. cit.*, pp. 547-568.

²² Las diferencias que aquí se reportan como significativas lo siguen siendo si el punto de corte es anterior a 2000, más que entre 2000 y 2005.

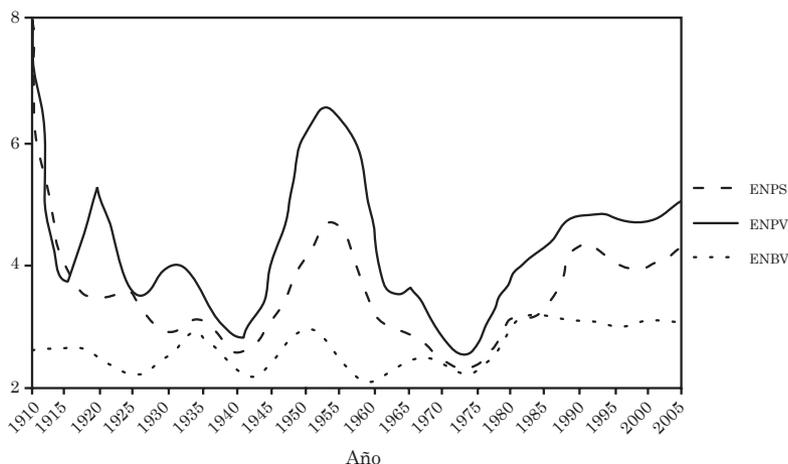
Figura 2. Características promedio de sistemas de partido por quinquenios en países democráticos



La figura 2 muestra que también hubo un aumento significativo de la polarización izquierda-derecha durante el periodo 1955-2005, aunque no superó los niveles que eran habituales en las democracias latinoamericanas antes de 1955. Sin embargo, la tendencia más sorprendente fue el giro hacia la izquierda. El índice de Posición Promedio Izquierda-Derecha (PPID) mostró un cambio drástico, al pasar de un promedio cruzado nacional ligeramente hacia la derecha del centro (casi 2) en el periodo 1955-1995 a ligeramente a la izquierda del centro (-4) en 2000-2004, y decididamente al centro-izquierda (-22) en 2005-2006.²³ También se ha dado

²³ Esta última cifra es exagerada debido al boicot de la oposición en las elecciones legislativas de 2005 Venezuela, que dieron por resultado un valor de PPID de -100. Sin embargo, existe una clara tendencia hacia la izquierda, aun sin esta observación.

Figura 3. Fragmentación promedio de los sistemas de partido por quinquenios



un incremento bastante drástico en la fragmentación, ya sea en términos de escaños o votos, desde alrededor de 1970. No obstante, debido a la muy alta fragmentación promedio que hubo en el periodo 1955-1959 (basada en ocho países), no representa un aumento significativo con respecto al periodo anterior. Pero la tendencia reciente es tan notable que merece atención. El cambio ocurrido después de 1995 es en esa misma dirección, aunque más pequeño. No hay un aumento correspondiente en la fragmentación *en bloque* en la década anterior. Sin embargo, la fragmentación en bloque es un poco más elevada a lo largo del periodo de la Tercera Ola de lo que fue previamente.

ANÁLISIS PAÍS POR PAÍS

En términos generales, entonces, la percepción popular sobre las tendencias que presentan los sistemas de partidos de

América Latina parece ser verdadera, en promedio. Estos sistemas de partidos están cambiando más rápidamente, están más polarizados, son mucho más izquierdistas y están mucho más fragmentados que antes de 1955. Por tanto, parecen más propensos a elegir gobiernos de izquierda, menos proclives a forjar compromisos, pero con menos probabilidades de tener un partido dominante.²⁴ Sin embargo, las tendencias dentro de los países son mucho menos diversas y menos consistentes. Examinando algunos casos tendremos una idea más precisa. Algunos de estos países no han experimentado en absoluto un viraje hacia la izquierda. Algunos de ellos se han vuelto más polarizados o fragmentados, pero han mejorado con esos cambios. Sólo Venezuela y, quizá, Bolivia han vivido la mayoría de los cambios que coinciden con el estereotipo. Entre los otros países, la transformación más frecuente es la fragmentación, lo que tal vez les haga más difíciles de gobernar, pero en principio no tendrían por qué representar una amenaza para la democracia en el corto plazo.

México

Los sistemas de partidos de México, Colombia, Chile, Uruguay y Perú tienen actualmente un posición promedio izquierda-derecha que, o bien es similar a la que tenían diez o veinte años atrás, o bien está más hacia la derecha. El caso de México demuestra que el punto desde el cual parte un sistema de partidos es, a menudo, tan importante como la dirección en la que se da el cambio. El sistema de partidos mexicano se ha vuelto más volátil, más fragmentado, más

²⁴ No he reportado niveles promedio para la Calidad de Representación de los Partidos Políticos o el índice de Mayoría Confiable pues la zona "saludable" en ambos casos se halla entre los extremos. Sacar los promedios de estos indicadores para algunos países que están demasiado altos y otros que están demasiado bajos produce promedios que, equívocamente, parecerían estar saludables.

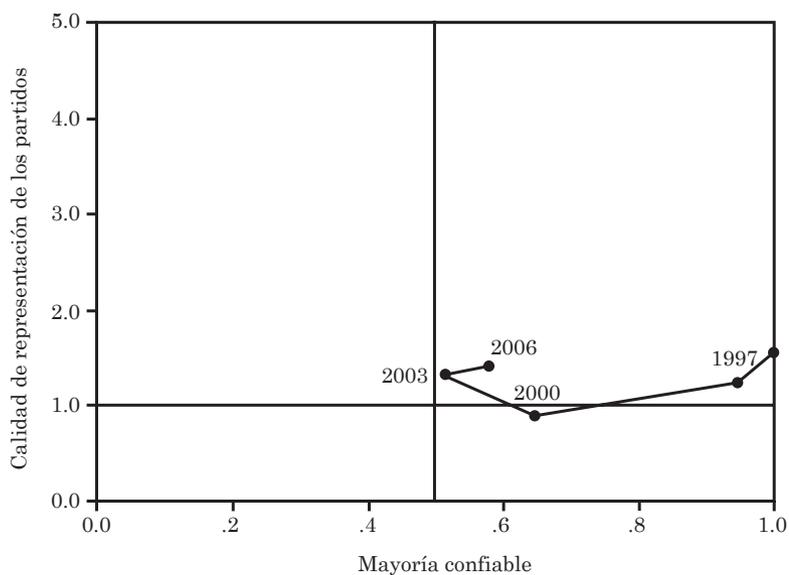
polarizado y un poco más izquierdista que desde los años ochenta. Sin embargo, dado que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue el dominante en esa década, estos cambios han dado por resultado un mejor sistema de partidos: uno que es más competitivo y ofrece opciones más claras para los votantes, sin llegar al extremo del pluralismo polarizado. Como lo muestra el cuadro 1, México tiene hoy en día un sistema más o menos tripartidista, que muestra cambios significativos en cada elección, a diferencia de las tasas de volatilidad de un solo dígito que eran la norma antes de 1988.

Los índices de Calidad de Representación de los Partidos Políticos (CRPP) y de Mayoría Confiable revelan un sistema de partidos del justo medio o del “mejor de los dos mundos”. Como lo muestra la figura 4, México evolucionó de tener un sistema en el que el PRI contaba con una mayoría confiable tal que el congreso le era incondicional, a un sistema cercano a la situación en la que el partido gobernante debe negociar con la oposición y los diputados de menor rango en torno a ciertas iniciativas. Al mismo tiempo, los partidos ofrecen a los electores opciones ideológicas claramente distintas. El punto en 2000 es sólo una excepción aparente a esto, que se produjo por el hecho de que el índice sólo atiende a las distinciones en la escala de derecha-izquierda. En los comicios de 2000, podría decirse que el PRI y el Partido Acción Nacional (PAN) eran ambos partidos de centro-derecha, pero muy distintos en cuanto al régimen. El PRI representaba la continuación del régimen autoritario, mientras que el PAN encarnaba la democracia política. La victoria del candidato presidencial panista, Vicente Fox, constituyó el primer triunfo de la oposición en una elección presidencial en la historia de México. Esta transición también es apuntada por el giro considerable en la dimensión horizontal que muestra la figura 4, entre 1997 y 2000.

Cuadro 1. El sistema de partidos mexicano, 1982-2006

<i>Año</i>	<i>Volatilidad</i>	<i>NEPE</i>	<i>NEPV</i>	<i>PPID</i>	<i>Polarización</i>
1982	7.6	1.72	1.94	38	24
1985	3.5	1.86	2.02	36	27
1988	21.9	3.07	3.21	29	37
1991	11.9	2.2	2.39	37	23
1994	17.7	2.29	2.88	29	33
1997	13.3	2.86	3.42	17	44
2000	14.5	2.55	2.77	30	31
2003	10.0	2.99	3.42	29	29
2006	17.6	3.02	3.43	18	40

Figura 4. México



Colombia

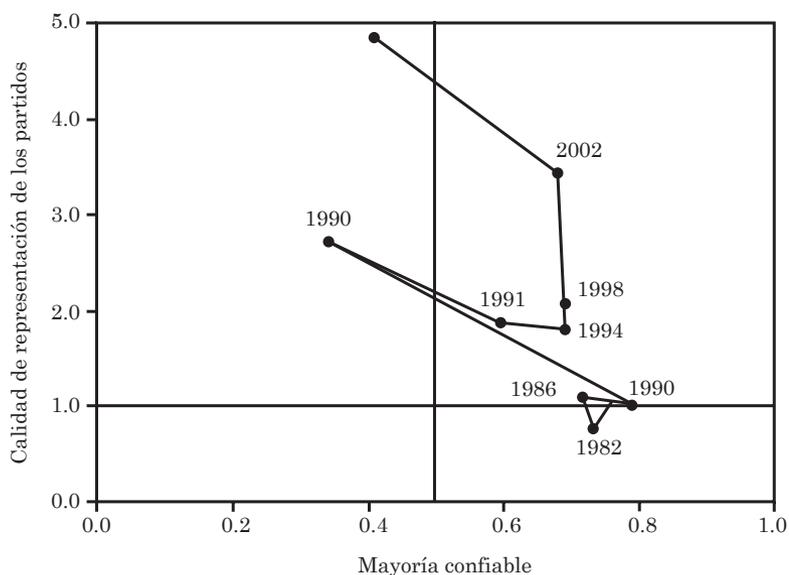
Colombia tuvo una historia de competencia básicamente bipartidista entre los Liberales y los Conservadores. Sus partidos tradicionales se han ido fragmentando y muchos de los nuevos partidos pequeños se han subido al carro de Álvaro Uribe, el popular presidente de derecha. Uribe es un antiguo político liberal quien ganó las elecciones como independiente con una plataforma de “mano dura”, luego del fracaso de años de intentos bipartidistas de negociar la paz con las FARC y otros movimientos guerrilleros. Su programa de fortalecimiento del ejército regular y de combate sin tregua a los insurgentes y los narcotraficantes restauró el orden y la seguridad en áreas cada vez mayores del territorio colombiano, llevándolo a ser el presidente más popular (entre su gente y) del continente. Sin embargo, este proceso pulverizó el sistema tradicional de partidos, que ahora se encuentra muy fragmentado (cuadro 2). Ningún partido (ni siquiera el Partido Social de la Unidad Nacional, o “Partido de la U”, de Uribe) ganó más de 20% del voto en las elecciones legislativas de 2006. Uribe ha logrado triunfos legislativos muy impresionantes gracias a la voluntad de los otros partidos de cooperar con un presidente popular (figura 5). Sin embargo, sus tasas de aprobación han ido bajando a raíz de la revelación de su cooperación secreta con los grupos paramilitares de derecha, por lo que el nuevo y fragmentado sistema de partidos colombiano augura un gobierno menos efectivo en el futuro.

Las tendencias en Chile, Uruguay, Costa Rica y Perú son un poco diferentes. Los partidos en Chile se encuentran más hacia la derecha de lo que estaban en los años setenta y sus sistemas siguen estando fragmentados. No obstante, la fragmentación y polarización han sido neutralizadas por la existencia de coaliciones fuertes y estables. El sistema de partidos uruguayo es similar al que existía a finales de los

Cuadro 2. El sistema de partidos de Colombia

<i>Año</i>	<i>Volatilidad</i>	<i>NEPE</i>	<i>NEPV</i>	<i>PPID</i>	<i>Polarización</i>
1978	9.6	2.06	2.17	15	19
1982	5	1.98	2.08	18	15
1986	15	2.45	2.66	13	20
1990	13.9	2.18	2.20	16	12
1990	57.4	4.40	4.91	-19	45
1991	39	2.98	3.23	0	28
1994	22.1	2.75	2.65	10	23
1998	30.3	3.16	3.46	15	17
2002	50.9	5.41	5.92	8	17
2006	50.5	7.22	7.65	27	40

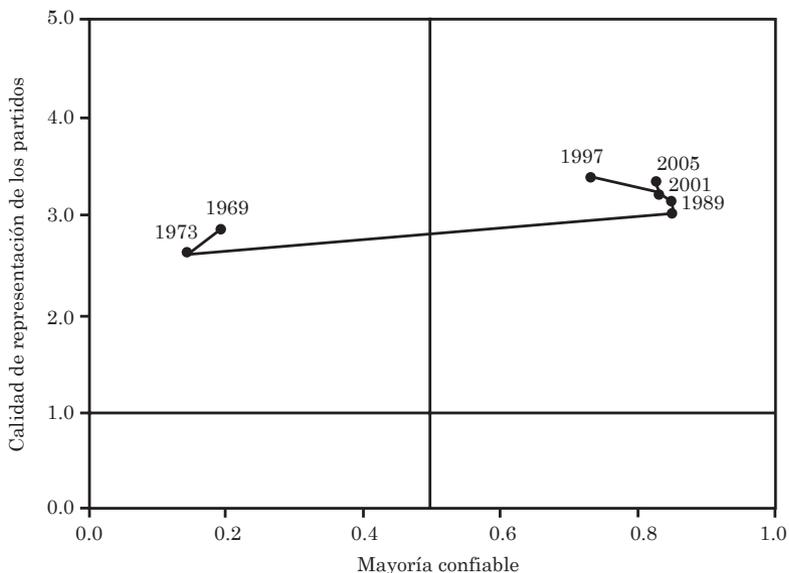
Figura 5. Colombia



Cuadro 3. Chile

<i>Año</i>	<i>Volatilidad</i>	<i>NEPE</i>	<i>NEPV</i>	<i>PPID</i>	<i>Polarización</i>
1961	21.9	5.89	6.44	1	61
1965	31.6	2.80	4.06	-13	39
1969	17.2	4.08	4.93	-20	57
1973	16.2	4.51	5.17	-22	63
1989	41	4.56	7.11	18	54
1993	26.4	4.95	6.66	11	56
1997	13.1	5.19	7.20	8	62
2001	14.7	5.94	6.56	16	65
2005	7.4	5.59	6.56	12	64

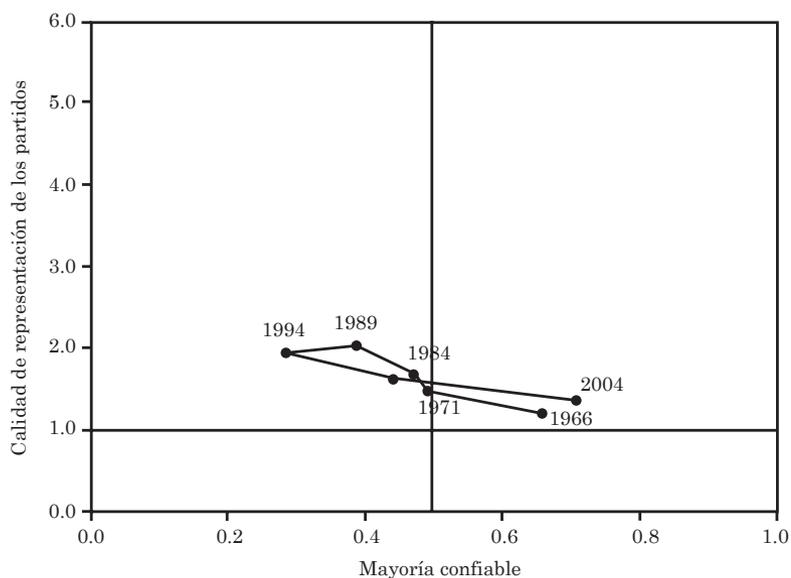
Figura 6. Chile



Cuadro 4. El sistema de partidos de Uruguay

<i>Año</i>	<i>Volatilidad</i>	<i>NEPE</i>	<i>NEPV</i>	<i>PPID</i>	<i>Polarización</i>
1996	8.5	2.33	2.44	-13	51
1971	8.7	2.72	2.76	2	38
1984	5.7	2.93	2.96	-3	40
1989	13.5	3.33	3.38	-6	46
1994	11.8	3.24	3.31	-2	34
1999	9.8	3.07	3.12	-11	35
2004	27.2	2.31	2.61	-8	42

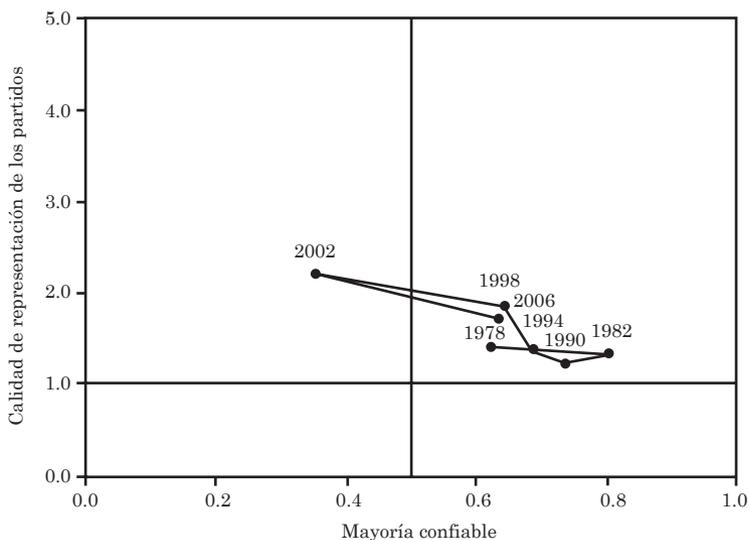
Figura 7. Uruguay



Cuadro 5. El sistema de partidos de Costa Rica

<i>Año</i>	<i>Volatilidad</i>	<i>NEPE</i>	<i>NEPV</i>	<i>PPID</i>	<i>Polarización</i>
1953	2.21	1.96	2.11	-4	59
1958	37.2	3.21	4.17	0	43
1962	27.6	2.61	2.71	-14	35
1966	6.5	2.14	2.33	-3	46
1970	15.2	2.15	2.56	-15	50
1974	27.5	3.13	4.01	-15	36
1978	33.6	2.38	2.87	-6	52
1982	23.3	2.27	2.53	-16	48
1986	18.7	2.21	2.48	-7	51
1990	10.0	2.21	2.56	0	50
1994	11.1	2.29	2.77	-8	49
1998	17.8	2.56	3.36	-3	47
2002	34.6	3.68	4.48	-10	43
2006	27.0	3.32	4.63	-30	32

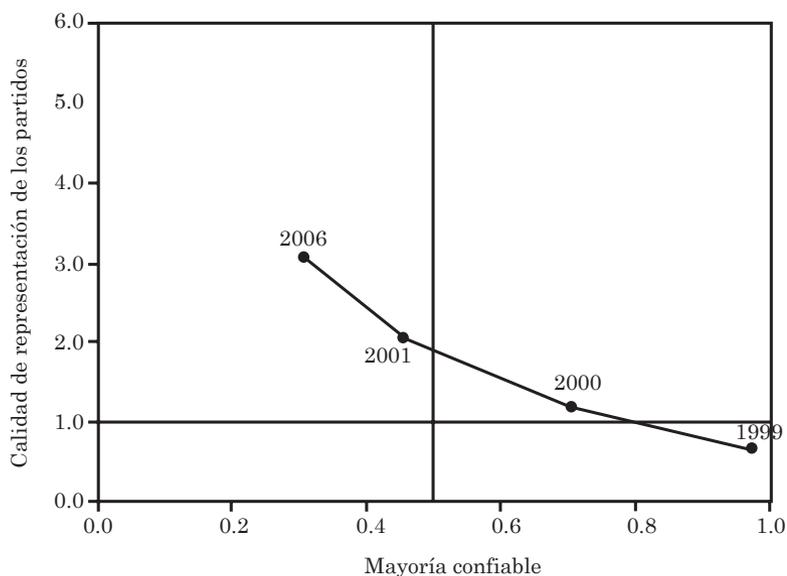
Figura 8. Costa Rica



Cuadro 6. El sistema de partidos de Perú

<i>Año</i>	<i>Volatilidad</i>	<i>NEPE</i>	<i>NEPV</i>	<i>PPID</i>	<i>Polarización</i>
1978	61.4	4.43	4.77	-39	44
1980	53.6	2.46	4.06	-9	58
1985	37.5	2.32	3.00	-42	36
1990	55.7	5.84	4.77	-3	33
1992	74.9	5.27	3.70	7	21
1995	32	2.91	3.18	68	34
2000	41.3	3.97	4.00	65	29
2001	25.9	4.37	6.62	7	40
2006	44.5	3.78	6.35	14	46

Figura 9. Perú



sesenta, salvo que el Frente Amplio izquierdista al parecer ha ocupado el espacio político que antes pertenecía al progresista (aunque ahora económicamente conservador) Partido Colorado. El sistema de partidos de Costa Rica tuvo un viraje histórico y sin precedentes hacia la izquierda únicamente en las elecciones de 2006 y mantiene un sistema de partidos muy gobernable, pese a la desintegración del PUSC (Partido Unificado Social Cristiano). El sistema peruano es el que tiene más similitudes con el de Colombia: un incremento en la fragmentación y el personalismo, aunque menos claramente inclinado hacia la derecha desde la caída de Alberto Fujimori.

Venezuela

El sistema de partidos venezolano se ha transformado de manera más profunda que ningún otro. De 1973 a 1988 la competencia estuvo dominada por el partido de centro-izquierda, Acción Democrática, y por el socialcristiano de centro-derecha (COPEI). Sin embargo, después de casi veinte años de declive económico, los electores perdieron la fe en esos dos partidos y empezaron a buscar alternativas. Primero aumentó el abstencionismo; después, el sistema de partidos se fragmentó, empezando en 1993 y luego, aún más, en 1998. Ese año, Hugo Chávez Frías, un teniente coronel que había sido poco antes liberado de prisión por su fracasado intento de golpe de Estado de 1992, ganó las elecciones presidenciales. A partir de entonces, se propuso debilitar, paciente y metódicamente, la democracia liberal venezolana desde adentro, para reemplazarla con la dictadura de izquierda que es hoy en día. En primer lugar, convocó a una Asamblea Constituyente, la cual redactó una nueva Constitución, y reemplazó al Congreso, con mayoría opositora, por una Asamblea Nacional en la que predominaban los partidos pro-chavistas. También metió a sus partidarios en la Suprema

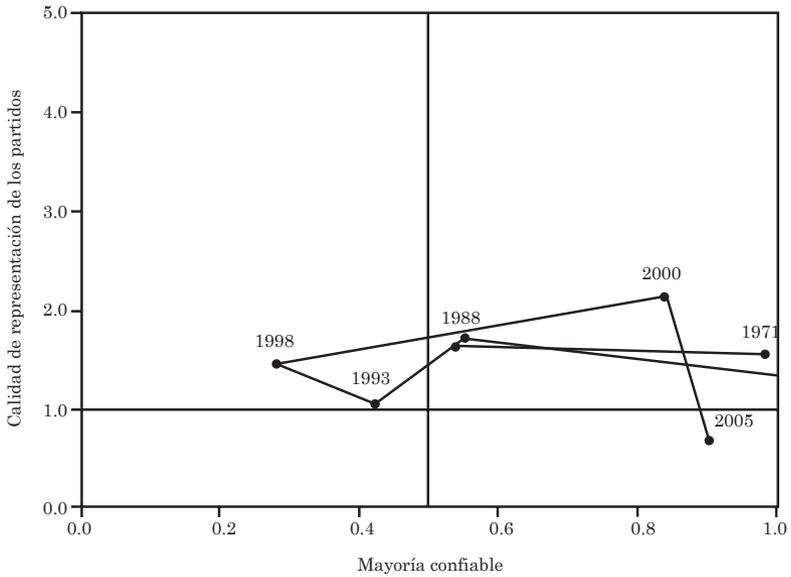
Corte y la administración electoral y designó gente leal a él para que ocuparan todos los otros cargos de poder nacional, dejando así al Ejecutivo con plena libertad de acción. Una vez que consolidó el control de las instituciones, se valió de facultades por decreto para empezar a reestructurar la economía. Cuando surgió una enérgica oposición a esas medidas, el consejo electoral frustró todos los intentos de realizar un referéndum para derogarlas, hasta que los ingresos petroleros sin precedentes que obtuvo el gobierno le permitieron aplicar un gasto enorme a programas tendientes a cerrar las brechas sociales, con lo cual Chávez recuperó el apoyo de las mayorías. Luego de que dicho intento de derogación fuera frustrado en 2004, los partidos de oposición perdieron confianza en la legalidad de las elecciones y boicotearon los comicios de 2005, lo que dio por resultado una Asamblea Nacional que sólo contiene partidos pro-chavistas de izquierda, que el gobierno está en proceso de reunir a la fuerza en un solo partido socialista unificado (cuadro 7 y figura 10).

Por tanto, Venezuela es un caso raro de un líder electo (y reelecto) que intencionalmente destruyó la democracia liberal y transformó el sistema de partidos para que se

Cuadro 7. El sistema de partidos de Venezuela

<i>Año</i>	<i>Volatilidad</i>	<i>NEPE</i>	<i>NEPV</i>	<i>PPID</i>	<i>Polarización</i>
1973	32.9	2.73	3.63	-18	45
1978	16.9	2.65	3.31	-12	51
1983	15.7	2.42	2.97	-23	44
1988	13.7	2.83	3.37	-17	49
1993	37.5	3.93	5.12	-16	35
1998	44.5	5.62	7.28	-29	47
2000	34.9	3.44	4.10	-56	39
2005	46.8	1.08	1.33	-100	0

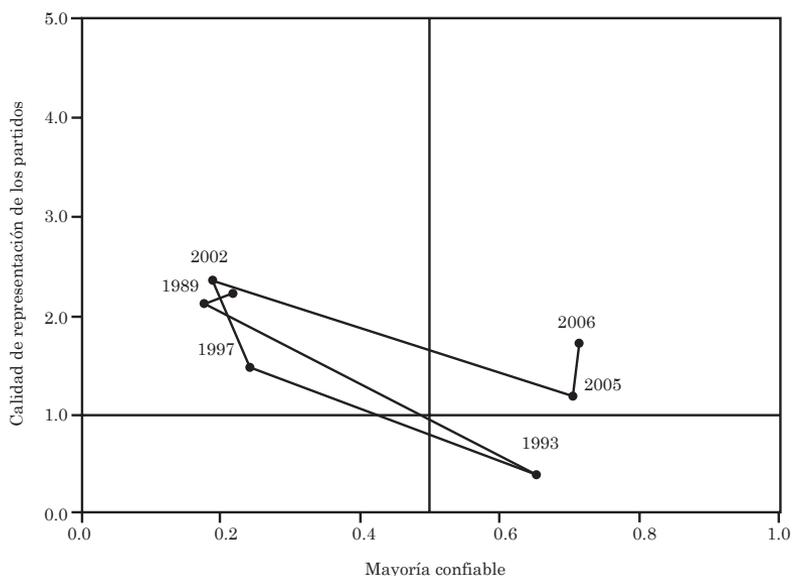
Figura 10. Venezuela



Cuadro 8. El sistema de partidos de Bolivia

<i>Año</i>	<i>Volatilidad</i>	<i>NEPE</i>	<i>NEPV</i>	<i>PPID</i>	<i>Polarización</i>
1985	59.1	4.32	4.57	30	57
1989	32.7	3.92	4.96	16	58
1993	32.8	4.17	4.67	23	24
1997	39.1	5.36	5.92	47	59
2002	52.4	4.96	6.20	-12	57
2005	67.4	2.36	2.62	-20	90
2006	24.5	2.86	3.43	-26	77

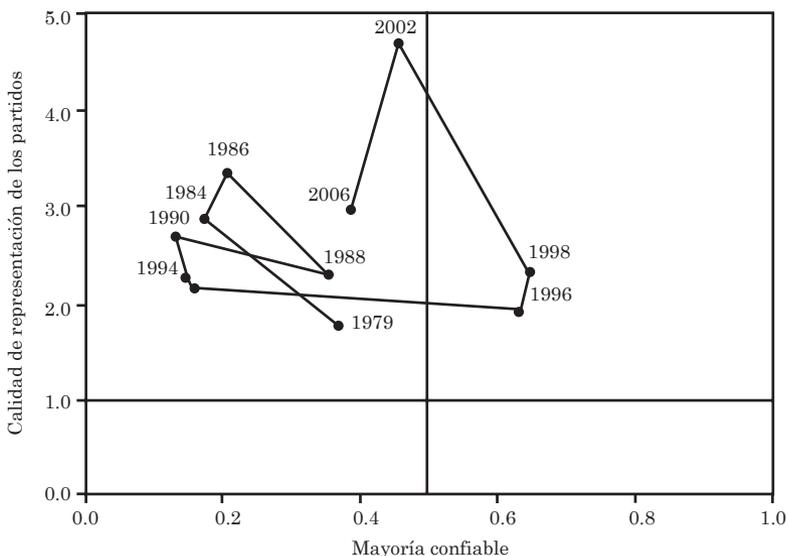
Figura 11. Bolivia



Cuadro 9. El sistema de partidos de Ecuador

<i>Año</i>	<i>Volatilidad</i>	<i>NEPE</i>	<i>NEPV</i>	<i>PPID</i>	<i>Polarización</i>
1979	80.7	3.94	6.12	9	46
1984	43.6	6.10	9.26	-1	58
1986	21.9	7.39	11.67	-4	55
1988	19.6	4.63	8.14	-11	47
1990	22.3	6.29	7.88	4	64
1992	20.5	6.61	7.79	31	62
1994	15.5	5.71	7.48	18	61
1996	26.9	5.97	6.24	-42	21
1998	22.2	5.30	6.18	-46	20
2002	57.3	9.53	14.60	-47	32
2006	62.3	5.57	6.11	-15	38

Figura 12. Ecuador



adaptara y reforzara el carácter del nuevo régimen. Bolivia y Ecuador son los dos países más similares a Venezuela en este sentido. Sin embargo, ni Evo Morales en Bolivia ni Rafael Correa en Ecuador disponen de ingresos petroleros tan grandes como Venezuela y Correa carece de una base sólida de apoyo legislativo.

Argentina

En 1995, Argentina aún tenía el sistema de partidos moderadamente fragmentado y aceptablemente polarizado que había caracterizado a la política partidista desde la restauración de la democracia, en 1983. La principal competencia era entre el Partido Justicialista (peronista) y la Unión Cívica Radical (UCR). En el largo plazo, la competencia entre estos dos partidos no podía explicarse en términos de

derecha-izquierda, pues el peronismo siempre ha sido más personalista que ideológico; sin embargo, durante los gobiernos peronistas de Carlos Menem, el Partido Justicialista fue un partido de centro-derecha que promovía el comercio, la privatización y otras formas de liberalización económica, mientras que la UCR por lo general ha sido el clásico partido de centro. En los años noventa, la política de dolarización de Menem produjo para Argentina una estabilidad económica y con crecimiento, sin precedentes, y ese éxito fue debilitando las bases de la UCR. Esta dinámica generó dos cambios en el sistema de partidos. En primer lugar, la UCR tuvo que hacer alianzas con partidos de centro-izquierda con el fin de seguir siendo competitiva. En segundo lugar, el Partido Justicialista se fue dividiendo cada vez más en facciones personales y regionales pro y anti-Menem. En 1999, la alianza de centro izquierda de la UCR, Frepaso, logró ganar las elecciones presidenciales, con la ayuda de los escándalos vinculados con la corrupción y algunos nombramientos judiciales a finales del segundo mandato de Menem.

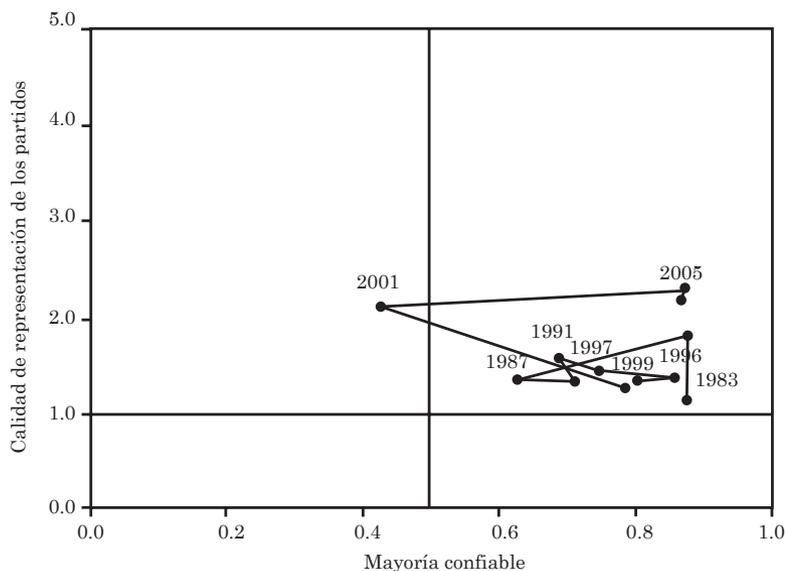
Sin embargo, en 2001 la economía se colapsó, bajo la mirada de la UCR. La dolarización era una política adecuada siempre que los gobiernos aplicaran la disciplina fiscal. Pero ni el gobierno del PJ ni el del Frepaso pudieron hacerlo, por lo que, cuando se hizo claro que la dolarización era insostenible, la economía se derrumbó y, con ella, el gobierno de De la Rúa y la propia estabilidad política. A lo largo de varios meses, se sucedieron varios gobiernos peronistas, con presidentes interinos, hasta que finalmente se quedó en el poder Néstor Kirchner, quien llevó al país en una dirección más izquierdista (figura 10). Su muy arriesgada política con las instituciones financieras internacionales tuvo éxito para reducir drásticamente la deuda externa argentina y reiniciar el comercio y la inversión, lo que estimuló un rápido crecimiento económico. Su retórica de izquierda y cooperación con el gobierno de Chávez en Venezuela (al dar la bienvenida a

Cuadro 10. El sistema de partidos de Argentina

<i>Año</i>	<i>Volatilidad</i>	<i>NEPE</i>	<i>NEPV</i>	<i>PPID</i>	<i>Polarización</i>
1983	36.7	2.94	2.63	-21	6
1985	25.2	2.37	4.24	-1	8
1987	27.7	2.58	3.19	0	10
1989	17.9	2.68	3.35	0	11
1991	18.4	3.05	3.98	6	11
1993	20.6	2.82	3.52	2	6
1994	30	3.58	4.76	5	23
1995	21.3	2.86	3.61	16	36
1997	49.9	2.49	3.68	1	44
1999	23.5	2.56	3.38	-1	50
2001	36	3.01	4.68	-31	35
2003	47.6	3.91	4.61	-47	14
2005	56.3	5.32	6.14	-49	9

Venezuela al Mercosur, permitirle que comprara la deuda externa restante de Argentina y varios actos simbólicos de solidaridad) suscitaron en muchos el temor de que Kirchner fuera el Chávez argentino (o el siguiente Perón) y, por ende, una amenaza para la democracia. Sin embargo, hasta este momento no parece ser el caso. La administración económica de Kirchner ha sido muy responsable y no ha dado pasos en la dirección de instalar una dictadura. En todo caso, el peligro radica en que el sistema de partidos esté deslizándose hacia la ingobernabilidad. Institucionalmente, sigue estando fragmentado (cuadro 10). Hasta ahora, lo que mantiene la gobernabilidad es la alta popularidad de Kirchner, lo cual está provocando un poderoso efecto de tracción: todos los pequeños partidos (muchos de los cuales son, de hecho, facciones regionales o personales del peronismo) quieren aliarse a Kirchner y apoyar su agenda legislativa. Esto, sin embargo,

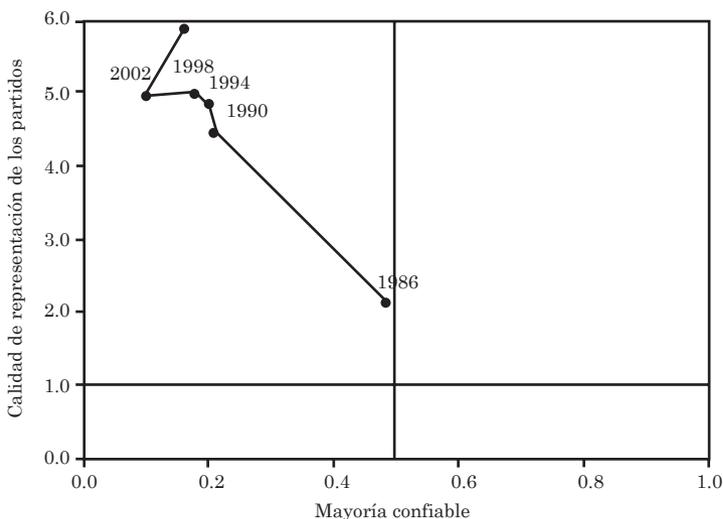
Figura 13. Argentina



Cuadro 11. El sistema de partidos de Brasil

<i>Año</i>	<i>Volatilidad</i>	<i>NEPE</i>	<i>NEPV</i>	<i>PPID</i>	<i>Polarización</i>
1986	34.5	2.83	4.16	18	43
1990	59	8.65	10.47	9	54
1994	23.6	8.13	8.72	4	60
1998	16.3	7.14	7.15	3	62
2002	15.6	8.49	8.51	-5	68
2006	14.2	9.32	10.62	-17	60

Figura 14. Brasil



no podrá durar y cuando Kirchner pierda popularidad, el nuevo sistema de partidos argentino probablemente llevará a un periodo de gobierno ineficaz.

CONCLUSIÓN

Salvo por estos tres países andinos, la percepción de una oleada de izquierdismo o de una democracia frágil es errónea. Los presidentes “izquierdistas” de Uruguay, Brasil, Chile y, probablemente, Argentina son, en realidad, bastante moderados y todos parecen estar muy comprometidos con las instituciones democráticas liberales. Quienes se lamentan por el estado que guarda la democracia en América Latina y la forma en que los partidos políticos han contribuido a ella deberían más bien prestar atención a los sistemas de partidos, cada vez más fragmentados y volátiles, lo cual aumenta el riesgo de que haya presidentes aislados e ineficaces en Argentina, Perú, Brasil, Colombia y Ecuador.

APÉNDICE 1

CÓMO MEDIR EL TAMAÑO DE LA MAYORÍA CONFIABLE

El concepto de una “mayoría confiable” tiene mucho en común con el de “poderes partidistas”, que se refiere a los poderes del partido del presidente, a diferencia de sus poderes *constitucionales*, como son el veto, las facultades para designar y las facultades de disolución. Mainwaring y Shugart, por ejemplo, sostienen que los presidentes que poseen poderes constitucionales débiles pueden compensar esto con fuertes poderes partidistas (como en México, antes de 1997), y los presidentes con poderes partidistas débiles pueden compensarlos con poderes constitucionales fuertes (como en Brasil, después de 1986).²⁵ Aunque ese trabajo definía el concepto como un aspecto del poder presidencial, también funciona muy bien, si no es que mejor, como característica del sistema de partidos.

Existe un acuerdo general con respecto a dos componentes de los poderes partidistas: el tamaño del partido o coalición del presidente, por una parte y, la disciplina partidista, por la otra. Mainwaring y Shugart, por ejemplo, miden los poderes partidistas como:

$$\text{TAMAÑO} * (1 - 0.11 * \text{NOS})$$

en donde el TAMAÑO es el porcentaje de escaños en el congreso que controla el partido del presidente y NOS es el número de “No’s” registrados para un país en el cuadro que describe sus reglas electorales y partidistas que se considera afectan a la disciplina del partido. El cuadro permite hasta tres “No’s”, de tal suerte que la disciplina partidista se estima que varía entre 0.67 a 1.00. Mi indicador de apoyo legislativo comparte esta suposición de una interacción entre la disciplina de

²⁵ Mainwaring y Shugart, *op. cit.*

partido y el tamaño del partido o coalición del presidente, pero difieren en cinco puntos.

Primero, dado que no estoy persuadido de que la disciplina partidista esté profundamente asociada con las reglas electorales o de partido, fundamento mis cálculos de la disciplina partidista en datos reales de algunos pocos países y extrapolaciones a otros, con base en el saber popular y las evidencias anecdóticas. Mi fuente principal es un documento de Scout Morgenstern que proporciona puntajes de unidad de Rice para los partidos más importantes de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.²⁶ Por fortuna, esta pequeña muestra cubre a una amplia variedad, desde Chile, con partidos sumamente disciplinados, a Brasil, algunos de cuyos partidos muestran poca disciplina.²⁷ En el caso de estos cuatro países, para los años ochenta y noventa calculé puntajes promedio ponderados de Rice para cada año, que fueron de alrededor de 0.91 en Argentina; 0.74 en Brasil; 0.83 en Chile y 0.87 para las fracciones uruguayas. En el caso de Ecuador, calculé los promedios ponderados empatando los partidos ecuatorianos con partidos similares de los primeros cuatro países, con lo que se obtuvieron puntajes de disciplina de alrededor de 0.7. Para otros países y elecciones anteriores, usé cálculos más aproximados: 1 para México, Venezuela y el autoritario Brasil; 0.9 para Argentina, Perú y Uruguay antes de 1978; 0.85 para Costa Rica; 0.816 para Chile antes de 1989 (el promedio entre partidos); 0.8 para Bolivia y 0.75 para Colombia. Para los años posteriores a 1995 se usó la última cifra disponible.

²⁶ Scott Morgenstern, "Explaining the Unity of Legislative Actors in the Southern Cone" ponencia presentada en la conferencia "Los partidos políticos ante los retos del siglo", 1999.

²⁷ Scott Mainwaring, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Palo Alto, Calif., Stanford University Press, 1999.

Segundo, tomé en cuenta una tasa de éxito de referencia. Gran parte de las leyes suelen ser aprobadas por consenso en la mayoría de los países, la mayor parte del tiempo. Sin embargo, podemos suponer que este “piso” de éxito varía de país a país y de año en año. Yo supongo que el piso se eleva y cae de manera paralela al grado de polarización del sistema de partidos. Los sistemas de partidos polarizados tienen un piso muy bajo, lo que no permite que muchas iniciativas sean aprobadas fácilmente, mientras que los sistemas de partido con baja polarización tienen pisos altos, haciendo posible una tasa alta de éxitos legislativos, pese a que existan impedimentos institucionales. Por tanto, calculé el piso como $(1-IP/100)$. En esta muestra, el piso más bajo fue de 0.026 (se calcula que sólo 2.6% de la legislación fue aprobada fácilmente) en Chile en 1953, y el más alto fue de 0.920 en México, en 1964.

Tercero, examino la posibilidad de que el presidente pierda el apoyo de su partido, pues un partido grande y disciplinado no es de ayuda si está en desacuerdo con el presidente. Hago un uso moderado de esta posibilidad, pues prefiero considerar las deserciones rutinarias como problemas de disciplina, siempre que sea posible. Por esta razón, esta variable (PÉRDIDA) se pone en cero en la mayoría de las observaciones. Sin embargo, equivale a 0.1 para Bolivia y Costa Rica en 1958-2006; Perú en 1980 y Venezuela en 1968 y desde 1993; 0.15 para Venezuela en 1958; 0.2 para Brasil en 1945-1962; Colombia hasta 1994, Ecuador 1980-2004, y Perú en 1985; 0.25 para Uruguay (debido al fraccionalismo); 0.3 para Brasil después de 1982, Colombia después de 1994 y Ecuador en 2006; 0.4 para Venezuela en 1963 y 1988, y Argentina en 2001; y 0.9 para Ecuador en 1979.

Cuarto, combino todas esas variables en una función no-lineal que modela una división tajante entre controlar poco más de 50% de los escaños en la cámara baja y controlar poco menos de 50% de los escaños. Esto tiene mucho senti-

do, tanto teórica como lógicamente, dado que la diferencia (para la posibilidad de que se apruebe una ley) entre 45% y 55% de los escaños es mucho mayor que la diferencia entre 25% y 35%, o 65% y 75%. Si no fuera así, a nadie le preocuparía la disciplina partidista. Mientras más fuerte es la disciplina partidista, más importante es que el partido del presidente esté por arriba o por debajo del umbral de 50%. En consecuencia, la variable del apoyo legislativo se modela con una curva S, que es muy empinada alrededor del crítico umbral del 50%, cuando la disciplina es fuerte, pero prácticamente plana cuando la disciplina es laxa. La fórmula y la derivación lógica pueden encontrarse en el apéndice.

Quinto, calculo dos versiones de la variable de Mayoría confiable: una basada únicamente en el tamaño y la disciplina del partido del presidente, donde las coaliciones son débiles, y otra versión basada en el tamaño y la disciplina de la coalición que apoya al presidente, donde las coaliciones son fuertes (sólo en el caso de Chile desde 1990).

El índice de Mayoría Confiable (MC) se basa en una función de distribución acumulativa de probabilidad que interactúa con la disciplina partidista dentro de los límites de un piso (determinado por el nivel de polarización) y un tope (establecido por la posibilidad de una ruptura entre el partido gobernante y el presidente). La fórmula es:

$$PP = \text{piso} + \text{disc} (1 - \text{piso} - \text{pérdida}) [1 - e^{-(e^{(10\text{disc}-2)}) (\text{tamaño}^{10\text{disc}})}]$$

PISO establece el límite inferior para la tasa de éxito legislativo del presidente. Se operacionaliza como $(1 - 0.1 * \text{polarización})$. Este término se pone al cuadrado porque la aprobación de las iniciativas del presidente requiere del acuerdo entre dos partes. Puede pensarse como la probabilidad de que los partidos gobernantes apoyarán una iniciativa multiplicado por la probabilidad de que los partidos de oposición apoyarán

esa iniciativa. Se presume que cada probabilidad, por sí sola, es inversamente proporcional a la polarización.

El segundo término, DISC (1 - PISO - PÉRDIDA), establece el rango de éxito posible sobre ese piso y, por tanto, establece el límite superior para el éxito legislativo. DISC es el cálculo de la disciplina partidista; PÉRDIDA es una probabilidad estimada de ruptura entre el partido gobernante y el presidente.

El término entre corchetes define los parámetros de la curva S, que relaciona el piso con el tope. Está basado en la función de distribución acumulativa de probabilidad que modela el éxito legislativo creciente a medida que aumenta el tamaño del partido gobernante (TAMAÑO). El aumento más o menos abrupto de la tasa de éxito para cada incremento del tamaño del partido depende de la disciplina partidista. Si la disciplina es muy laxa, el incremento del tamaño del partido tendrá poca influencia. Si la disciplina es muy fuerte, los aumentos en el tamaño del partido no afectan mucho antes de que el partido se acerque a 50%, pero ahí el éxito legislativo de repente aumenta en forma brusca, al acercarse a 1; a partir de ese momento, los aumentos adicionales en el tamaño del partido tienen poca influencia.

La variable de TAMAÑO en esta muestra se refiere solamente al partido del presidente para la versión del partido del presidente, y a todas las coaliciones asociadas para la versión de las coaliciones. Mis datos sobre coaliciones sólo están completos en los casos de 1979 y posteriores, excepto para Chile, en cuyo caso utilicé los datos de Arturo Valenzuela sobre la composición de las coaliciones para todos los años.²⁸

²⁸ Arturo Valenzuela, "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government", en Arturo Valenzuela y Juan J. Linz (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

APÉNDICE 2
CÓMO MEDIR LA CALIDAD DE REPRESENTACIÓN
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (CRPP)

Una buena manera para empezar a medir la calidad de representación de los partidos sería creando un indicador del número de partidos y un indicador de las particularidades programáticas. Ya existen varias formas para hacerlo. Para medir el número se puede simplemente contar el número de partidos que presentan candidaturas, que ganan escaños o que obtienen ciertos porcentajes del voto; calcular los porcentajes de voto de los partidos más grandes; calcular el índice Rae de fraccionalización o el índice de Número Efectivo de Partidos de Laakso-Taagepera, o calcular algunos otros índices.²⁹ La particularidad puede medirse mediante el porcentaje de votos de los partidos no personalistas, por algún indicador de la confiabilidad de los juicios sobre las posturas de izquierda-derecha de los partidos; por el número de bloques ideológicos en los que puede agruparse a los partidos o por varios indicadores de polarización.

Para derivar mi indicador de la calidad de la representación empecé con dos variantes del índice de Laako-Taagepera: NEPV para el número efectivo de partidos con base en los votos para la cámara baja o única; y el número efectivo de bloques (NEB), que utiliza la misma fórmula, pero sustituyendo las proporciones de bloques ideológicos por las de partidos individuales. Escogí un indicador del número de bloques, en lugar de uno de distancia o polarización ideológica, porque lo que importa para la calidad de la representación es que cada postura ideológica esté representada, mas no cuán separadas estén esas posturas o cuán inclinado esté el electorado hacia los extremos. Ambas variables tienen un valor mínimo de 1, por lo que resto 1 a cada uno para hacer que el valor

²⁹ Laakso y Taagepera, *op. cit.*; Douglas Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1971.

mínimo del índice de calidad de representación (CRPP) sea cero. El índice no tiene un valor máximo; de hecho, mientras más partidos haya, mejor.³⁰ Los números de partidos y de bloques deben combinarse de tal manera que cuando alguno de los dos se acerque a cero, la CRPP se acerque a cero, pues la calidad de representación es nula si no hay competencia entre partidos o nada de sustancia en su competencia. Un índice aditivo no tendría esta propiedad, pero uno multiplicativo sí la tiene (sobre todo cuando cada componente tiene un límite inferior de cero, en lugar de uno). Una desventaja de solamente multiplicar $NEPV-1$ por $NEB-1$ es que el producto resulta difícil de interpretar. Sin embargo, si se saca la raíz cuadrada del producto, obtenemos el promedio geométrico de $NEPV-1$ y $NEB-1$, restaurando la misma escala positiva del número efectivo de partidos (menos uno). La CR puede entonces interpretarse como el número efectivo de partidos de oposición ideológicamente diferentes.

La fórmula final para la CRPP, sin embargo, incorpora otras tres características. La fórmula es:

$$QR = \sqrt{(adjNEPV_{id} - 1)(NEB_{id} - 1)[(1 - .01P) \textit{ confiabilidad}]}$$

Esta fórmula trata a los partidos personalistas de manera distinta que a los más ideológicos. $NEPV_{id}$ y NEB_{id} son tan sólo el NEPV y el NEB recalculados utilizando las proporciones de partidos o bloques no personalistas del voto no personalista.³¹

³⁰ Para fines prácticos el valor máximo es 10, porque sólo hay 11 bloques no personalistas posibles en mi esquema de clasificación (5 derecha-izquierda X 2 cristiano-seculares + otros). Con un esquema de clasificación infinitamente divisible, el máximo teórico sería el tamaño de la asamblea, pues no puede haber más partidos que el número de escaños en la legislatura. Pero, dado que ningún sistema de partidos real se aproxima a ese grado de fragmentación, el número de partidos puede muy bien manejarse como ilimitado.

³¹ $NEPV_{id}$ y NEB_{id} podrían ser calculados inflando las proporciones de voto de todos los partidos o bloques no personalistas, al dividirlo entre

El siguiente término, $1-0.1P$, se refiere a la proporción del voto que obtienen los partidos personalistas o un “bloque” personalista). Por tanto, esta primera modificación toma el número efectivo geométrico promedio de los partidos ideológicamente diferentes y después resta ese número a la proporción de votos ganados por los partidos personalistas. De esta manera, la CRPP alcanza sus valores máximos sólo cuando no hay personalismo alguno. Tal vez podría restarse a cero si todos los partidos fueran personalistas, pero en esta muestra el peso más bajo es 0.32, que corresponde a un voto personalista de 68% en Perú, en 1995.

Esta ecuación también pondera el promedio geométrico por el índice de confiabilidad para la clasificación de los partidos en cada elección. Es importante saber si un partido está muy claramente identificado con cierto bloque o sólo ambiguamente identificado con él. Los electores están mejor representados cuando se les presentan opciones claras y peor representados cuando no pueden confiar en su partido de elección para mantenerse leales a las ideas por las que dicho partido aparentemente pugnaba durante la campaña. Mi indicador de confiabilidad también se deriva en gran medida de mi clasificación de los partidos. Se trata de un promedio ponderado, entre todos los partidos que compiten en una determinada elección, del porcentaje de expertos nacionales que está de acuerdo con la clasificación final de cada partido.³²

$1-P/100$ (P es el porcentaje de votos ganado por los partidos personalistas). Sin embargo, utilicé este atajo por el que se obtienen resultados idénticos: $NEPV_{id} = [1-\text{suma}(P/100)]^2 / [(1/NEPV) - \text{suma}(P/100)^2]$.

³² Este indicador parte de la suposición de que si la postura de un partido no resulta clara para los expertos, tampoco lo será para los electores. La tasa promedio de confiabilidad para esta muestra es de 0.86. Para más detalles véase Coppedge, “The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems”, *op. cit.* Muy pocos expertos respondieron a la clasificación preliminar de partidos en Bolivia y Uruguay que permitiera calcular los puntajes de confiabilidad para estos países, por lo que supuse

La tercera modificación es una corrección para los casos en los que un partido o partidos fueron boicoteados o eliminados de una elección. Obviamente, en esos casos el sistema de partidos es menos representativo de los electores, por lo que la CRPP se ajusta hacia abajo. El ajuste se consiguió sustituyendo el $NEPV_{id}$ por una estimación de lo que éste habría sido si el partido ausente hubiera participado, pero sin hacer ningún ajuste al NEB_{id} .³³ El efecto generalmente es que se reduce la CRPP, sobre todo por la reducción en el número efectivo de bloques provocado por la eliminación de un partido.³⁴

una confiabilidad de 0.8 para Bolivia y de 0.85 para Uruguay. Asimismo, la clasificación original concluyó con las elecciones de 1994 o 1995; mis clasificaciones de los partidos en las últimas elecciones todavía no han sido revisadas por los expertos, por lo que en estos casos repetí los puntajes de confiabilidad más recientes para cada país en cuestión.

³³ $NEPV_{id}$ ajustado = $[(1+B)2]/[1/NEPV_{id} + B2] \rightarrow NEPV_{id}$ ajustado = $[(1+B)^2]/[1/NEPV_{id} + B^2]$, donde B es la proporción del voto que obtuvo el partido boicoteado o proscrito en la última elección en la que participó.

³⁴ El uso de un $NEPV_{id}$ estimado es una solución acordada que se diseñó para evitar una paradoja de medición. Cuando un partido grande es proscrito, como los peronistas en Argentina o el APRA en Perú, el $NEPV_{id}$ tiende a hacerse más grade, porque los partidos restantes son más pequeños y más iguales en su tamaño. Esto suele hacer que la CRPP también sea más grande, lo que implicaría que la exclusión de un partido grande mejora la calidad de la representación. Esto es obviamente falso. Por otra parte, la eliminación de un partido de tamaño mediano puede incrementar el predominio del partido más grande sobre el sistema, con lo que la calidad de la representación se reduce en gran medida. La solución acordada que usamos aquí mantiene el $NEPB_{id}$ más constante, lo que transfiere más del peso de la medición a los cambios en el NEB_{id} en tales situaciones. Esto al parecer funciona razonablemente bien.

GOBIERNO PARLAMENTARIO
Y GOBIERNO PRESIDENCIAL:
LA ELECCIÓN DE UNA INSTITUCIÓN
PARA LA GOBERNANZA

B. GUY PETERS*

La distinción entre los regímenes presidencial y parlamentario ha sido una de las diferencias institucionales más importantes para el estudio del sector público. A menudo, la elección de un régimen ha sido producto de la inercia institucional, de ciertas afinidades culturales o bien de la divulgación que se hace de las ideas que naciones e instituciones poderosas tienen acerca de cómo se ha de gobernar. Dicha difusión en algunos casos ha sido coercitiva y, en otros, más bien mimética (usando las categorías de Dimaggio y Powell, 1991). Pero, cualquiera que sea la lógica en la que se base la elección de un régimen, ésta tendrá consecuencias evidentes sobre el sistema político, por lo que es necesario examinar con cuidado los efectos que seguirán de seleccionar una opción u otra.

La elección de un sistema de gobierno resulta aún más importante y quizá más compleja a la luz de las transformaciones que están ocurriendo, las cuales son especialmente evidentes en los sistemas parlamentarios. El examen, en particular, de la tan difundida “presidencialización” de los sistemas parlamentarios ha identificado (o registrado

* Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Pittsburgh.

erróneamente) algunos cambios importantes que se han producido en ellos y ha obligado a reconsiderar su naturaleza (Poguntke y Webb, 2005). No obstante, la creciente importancia del semipresidencialismo también ha transformado algunos de los análisis tradicionales sobre los sistemas presidenciales. Este intento por tener lo mejor del gobierno presidencial y del parlamentario ofrece una opción interesante, pero al mismo tiempo plantea fuertes problemas en materia de gobernanza, que deben ser entendidos antes de aceptar esa posición de aparente conciliación.

El examen de los gobiernos presidencial y parlamentario también está condicionado en parte por los cambios en el papel que desempeña el núcleo del gobierno, tomado de manera general. Mientras que el análisis de la “presidencialización”, antes mencionado, enfatiza el peso político de los presidentes y primeros ministros, existen muchos cambios en el sector público que han tendido a disminuir la importancia de los funcionarios de alto rango. En particular, las soluciones basadas en el mercado y la delegación de poderes que caracterizan a la Nueva Administración Pública, así como el uso de actores sociales para brindar servicios públicos, inherentes a la gobernanza en redes, han tendido a desplazar el poder fuera del centro del sector público (Peters, 2008). A su vez, esa pérdida de poderes de gobierno ha dado por resultado ciertos intentos de fortalecer el núcleo, lo que ha repercutido en el papel que estos actores desempeñan ahora en la gobernanza.

A pesar de que existen diferencias institucionales muy claras en las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, ambos están sujetos a presiones comunes, que dan lugar a cambios hasta cierto punto similares. Dichas presiones provienen en parte del exterior del sistema político *per se*. Entre algunas de esas presiones externas se encuentran las resultantes de la globalización y del poder creciente que ejercen los medios de comunicación en la conformación de la

política y el gobierno. Asimismo, el sistema político ha sufrido cambios importantes, como es el debilitamiento de muchos sistemas partidistas y el surgimiento de partidos de corto plazo y con tema único en su agenda política. Más aún, las reacciones a las reformas del sector público relacionadas tanto con la Nueva Administración Pública como con las reformas de la gobernanza han entrañado cierto grado de reafirmación de la “primacía de la política”.

Por lo tanto, de manera paradójica, una era que debería caracterizarse por mayor participación y más controles ciudadanos sobre el gobierno y sus funcionarios está al parecer definida exactamente por lo contrario. Los niveles más altos de educación y de exposición a los medios de comunicación deberían ir acompañados de más participación de la gente y menos capacidad de los líderes para gobernar sin cierta oposición ciudadana. Al parecer, la dificultad radica en que la simple base partidista que sostiene gran parte del proceso de gobernar no es capaz de manejar tal complejidad. Al mismo tiempo, los problemas que enfrentan los gobiernos en la actualidad a menudo son más complejos y difíciles de comprender y, por lo tanto, los ciudadanos a veces no pueden participar de una manera efectiva. Estos factores sugieren que el Ejecutivo tiene más libertad de acción de lo que podría esperarse.

La complejidad de la gobernanza contemporánea y el lugar que ocupan los presidentes y primeros ministros dentro de los procesos de gobernanza serán el telón de fondo del presente trabajo. Primero, expondré algunas de las diferencias estructurales más importantes entre los dos o tres patrones de relaciones que existen entre el Ejecutivo y las ramas legislativas del gobierno, para posteriormente presentar las transformaciones que han experimentado estos sistemas y los efectos que tiene la elección institucional sobre las posibilidades para la gobernanza. Concluiré con una evaluación más general de las consecuencias que

puede tener el sistema ejecutivo elegido sobre el proceso de gobierno.

PRESIDENTES Y PRIMEROS MINISTROS

Existen varias diferencias obvias entre los sistemas de gobierno presidencial y parlamentario, las cuales se basan en las relaciones entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno, así como en las relaciones entre el Ejecutivo y la ciudadanía. En su forma más simple, la diferencia radica en un poder Ejecutivo elegido directamente por los ciudadanos y otro elegido por la asamblea legislativa. Por consiguiente, la esencia del sistema presidencial es que existe cierta separación de poderes y, con ella, algún grado de lucha política entre la asamblea legislativa y el Ejecutivo en lo tocante a la formulación de las políticas. Por otra parte, en el sistema parlamentario los poderes ejecutivos dependen de la capacidad para controlar a una mayoría en la asamblea legislativa, de manera que el nivel de oposición a las políticas tendría que ser menor.

Antes de continuar, quisiera mencionar la alternativa semipresidencial (Duverger, 1980). A partir de la Quinta República de Francia y del caso de Finlandia, varios países han adoptado y adaptado un sistema de gobierno que contiene algunos elementos tanto del sistema presidencial como del parlamentario.¹ Este sistema ha sido particularmente popular en las democracias más jóvenes de Europa Central y del Este (Roper, 2002). En un sistema semipresidencial hay un presidente electo de manera directa, de forma semejante a como sucede en un gobierno presidencial. Sin embargo, también hay un primer ministro, quien responde ante la mayoría parlamentaria y, en casi siempre, es nombrado por

¹ Algunos autores afirman que la Constitución austriaca de 1929 fue de hecho la primera versión de un gobierno semipresidencialista, aunque tal afirmación es cuestionada. Véase Mueller (200x).

el presidente y aceptado posteriormente por el Parlamento. Asimismo, en el semipresidencialismo existe una división en las áreas de competencia política entre los dos ejecutivos, siendo el presidente por lo general responsable de asuntos tales como las relaciones exteriores y la defensa, mientras que el primer ministro está a cargo principalmente de la política interna. Aunque esas respectivas áreas de competencia política están definidas de manera constitucional, en general se presentan ciertos cambios en dichas responsabilidades.² Cuando examine más adelante las diferencias entre los sistemas presidencial y parlamentario, tocaré muchos de los mismos puntos en lo tocante a los sistemas semipresidenciales.

DIFERENCIAS ENTRE LOS SISTEMAS PRESIDENCIAL Y PARLAMENTARIO

Cada sistema político es *sui generis* y no habría espacio en el presente trabajo para describir y analizar el origen del poder ejecutivo en cada uno de ellos. No obstante, es importante examinar algunas de las diferencias entre las categorías de los sistemas presidencial, parlamentario y semipresidencial, tomadas de manera amplia. La comparación de dichos sistemas nos permitirá entender mejor sus características subyacentes y comprender las implicaciones que tiene el adoptar o cambiar uno u otro. Asimismo, es importante entender los efectos de los factores políticos y sociales ajenos a las propias instituciones ejecutivas, así como las exigencias que se imponen al sistema político. Esos factores pueden determinar que una u otra forma de política del Ejecutivo sea más adecuada para un país que para otro.

² Además, resulta difícil circunscribir muchos asuntos políticos ya sea al ámbito internacional o al nacional. Así, por ejemplo, con el creciente nivel de internacionalización, la política económica se encuentra cada vez más vinculada con la política internacional.

SISTEMAS PRESIDENCIALES

El sistema presidencial de Estados Unidos ha representado un modelo para muchos países, al ser la versión más temprana de ese formato ejecutivo, aunque está lejos de ser el único modelo. En efecto, el esquema estadounidense posee una serie de peculiaridades que lo distinguen de otros, peculiaridades que se derivan en parte de la naturaleza del Congreso de ese país y de su excepcional capacidad para actuar como contrapeso al poder presidencial. Ningún otro cuerpo legislativo del mundo se acerca al Congreso de Estados Unidos en lo que se refiere a su autoridad para exponer sus propias opiniones en materia de políticas públicas. Todos los sistemas presidenciales suponen cierto grado de separación de los poderes, pero en Estados Unidos las tres ramas de gobierno parecen ser más bien contendientes de igual peso por el poder, que en la mayoría de los sistemas presidenciales. Más aún, es posible que el éxito de los regímenes presidenciales dependa también de que existan otros competidores por el poder, como sería, en particular, el ejército.

Aun cuando la versión estadounidense del presidencialismo haya sido la primera, la idea ha evolucionado de muy distintas maneras al haberse implantado en otros países. Existen muchas variables que pueden utilizarse para definir las diferencias entre los sistemas presidenciales (véase Mainwaring y Shugart, 1997). Por ejemplo, ¿cuánto dura el mandato del presidente? Y, ¿puede ser reelegido? Los periodos presidenciales más prolongados pueden aumentar la estabilidad, pero también pueden hacer que el sistema político resulte más rígido. También cabría preguntarse, ¿con qué facultades cuenta el presidente para dictar decretos y, en esencia, para gobernar sin que participe la asamblea legislativa? Por otra parte, ¿cuánto poder tiene el presidente para vetar las acciones del legislativo? (¿quién tiene la última palabra en materia de legislación?) (Cameron, 2000). Y,

por último, habría que cuestionar: ¿con qué facilidad puede destituirse a un presidente en funciones y, por ende, cuánta estabilidad tiene el sistema? (Pérez-Linan, 2007).

SISTEMA PARLAMENTARIO

Probablemente existan más diferencias entre los sistemas parlamentarios que entre los presidenciales, a pesar de la falta evidente de homogeneidad en estos últimos. Algunas de esas diferencias reflejan elementos idiosincrásicos en la evolución política de cada país, pero la mayoría de las divergencias son relevantes para el acto de gobernar, así como para la representación política de los deseos de la ciudadanía a través de su gobierno. Además, las disparidades entre los sistemas parlamentarios pueden determinar hasta qué punto se considere que un sistema está volviéndose más presidencializado, ante el debilitamiento general del peso que tenga el parlamento.

La diferencia principal entre los sistemas parlamentarios estriba en que unos pocos pueden formar gobiernos unipartidistas, mientras que la mayoría depende de la creación de coaliciones. Los sistemas de Westminster y Austria son los únicos casos en el pasado reciente que han sido capaces de crear gobiernos mayoritarios unipartidistas.³ Estos casos suelen ser muy aptos para el desarrollo del estilo “presidencial” de gobernar centrado en el primer ministro. En el caso de los gobiernos unipartidistas, el primer ministro puede controlar con más facilidad al resto del gobierno y al Legislativo, en comparación con los gobiernos de coalición. Por ejemplo, en el Reino Unido, por lo menos a partir del gobierno de Thatcher, los poderes del primer ministro se han ido acrecentando. Aunque el partido político dominante

³ Esto, por supuesto, se debe al sistema electoral por mayoría relativa, que utiliza la mayoría de los sistemas Westminster y que a su vez producen sistemas bipartidistas.

tenga disputas políticas internas importantes (por ejemplo, en el Partido Laboral acerca del tema de Irak), el primer ministro generalmente es capaz de ejercer control sobre el gabinete y sobre el partido parlamentario.

Si bien existen diferencias muy marcadas entre un gobierno unipartidista y uno de coalición, también se observan diferencias entre las coaliciones. En primer lugar, aquellas en las que existe socio dominante (como el caso de Alemania durante la mayor parte de su historia democrática) a veces presentan dinámicas relativamente similares a las de los gobiernos unipartidistas. Esto es especialmente cierto cuando en realidad sólo hay un posible socio para el socio dominante, de manera que resulta muy evidente lo que implicará un determinado resultado electoral. Asimismo, incluso en los sistemas de partidos múltiples en los que el número de coaliciones posibles es limitado imperan algunas de las dinámicas de los gobiernos unipartidistas. Por ejemplo, en Suecia, antes de que tengan lugar las elecciones es evidente que habrá dos posibles resultados: la coalición burguesa y la coalición de la izquierda encabezada por los Demócratas Sociales. Por el lado burgués, no siempre es claro cuál partido será el dominante y de cuál surgirá el primer ministro, pero, una vez más, los resultados posibles de la elección son contados.

Por último, existen los sistemas parlamentarios en los cuales hay un gobierno de coalición que comprende un gran número de partidos, de tal suerte que no es posible pronosticar fácilmente quiénes serán los miembros de esa coalición. Los Países Bajos, Dinamarca, Finlandia y muchos países de Europa Central y del Este son algunos de los mejores ejemplos de ese tipo de sistema parlamentario. Se trata de sistemas políticos multipartidistas constituidos por muchos partidos relativamente pequeños, que se definen por diversas dimensiones de sus diferencias políticas (Sartori y Mair, 2005). La teoría de las coaliciones suele sostener que las coaliciones que se construyan serán: a) tan pequeñas como

sea posible (Riker, 1962); b) ideológicamente afines (Bäck, 2003) o, por lo menos, lo más semejantes ideológicamente posible, considerando la variedad de posibles socios.

La realidad contemporánea de los gobiernos de coalición ha ido cambiando, a medida que éstas han empezado a ser muy grandes y a expandir el espectro ideológico. Por ejemplo, las últimas coaliciones finlandesas han extendido su espectro ideológico, mientras que los holandeses han tenido varias coaliciones “púrpuras”, en las que han participado tanto partidos de izquierda como de derecha (Irwin, 1999). Las grandes coaliciones, así como las ideológicamente diversas se construyen en parte para mejorar las capacidades de gobernanza de los gobiernos. Sigue habiendo oposición, pero una vez que la coalición toma sus decisiones, es más capaz de instrumentarlas.

A medida que nos desplazamos de los gobiernos mayoritarios unipartidistas a los sistemas multipartidistas, en especial aquellos con miembros menos predecibles, encontramos aproximaciones más cercanas a los gobiernos divididos, que son más típicos de los regímenes presidenciales. En este caso, sin embargo, la división se dará en parte dentro de la coalición misma y no entre las ramas del gobierno, en mayor o menor grado autónomas. Aunque los partidos hayan aceptado unirse a una coalición y recibido algunos beneficios de dicho acuerdo, es posible que las condiciones iniciales del mismo no se mantengan, debido al surgimiento de nuevos asuntos o a que la dirigencia de la coalición quiera conducirla en una dirección distinta.

De la misma forma, algunos gobiernos divididos pueden llegar a ser gobiernos parlamentarios con sistemas bicamerales efectivos, en los cuales la segunda cámara ejerza un verdadero poder sobre la legislación, e incluso sobre la formación del gobierno. Por ejemplo, en Alemania, el *Bundesrat*, constituido por representantes de los gobiernos *Länder*, a menudo ha tenido una mayoría de un partido distinto del

que controla a la Cámara Baja y que conforma al gobierno (Ganghof, 2006; Burkhart y Manow, 2006). Asimismo, en Australia ha habido divisiones, en donde el Senado se elige mediante un método electoral distinto al de la Cámara de los Comunes y con frecuencia partidos diferentes controlan las dos Cámaras.

Además de las posibilidades implícitas en un gobierno dividido, la existencia de una segunda Cámara puede tener consecuencias más generales para el ejercicio de la gobernanza en los sistemas políticos parlamentarios. En particular, cuando existe una segunda Cámara que tiene cierta equidad relativa con respecto a la Cámara Baja, la formulación de políticas tiende a orientarse hacia una mayor deliberación, lo cual suele decirse que es característico de los sistemas presidenciales. El bicameralismo puede generar algo del estancamiento característico del presidencialismo, aunque esto puede compensarse ¡si el gobierno es afortunado! con mejores decisiones en materia de políticas.

Observar todas estas diferencias entre los diversos tipos de sistemas parlamentarios debería hacer evidente (de nuevo) que la elección de un sistema de política legislativo-ejecutiva no es sencilla. Las diferencias en las reglas para formar gobiernos y la existencia de una segunda Cámara, así como ciertas variables menos formales, como sería la naturaleza del sistema de partidos, influyen en la manera en que los gobiernos parlamentarios funcionan. Por lo consiguiente, cuando se contempla un diseño institucional es necesario tomar en cuenta aspectos tales como, por ejemplo, las leyes electorales y la naturaleza de las propias instituciones ejecutivas.

GOBIERNOS SEMIPRESIDENCIALES

Por último, si bien es posible que haya menos diferencias entre los sistemas semipresidenciales, sí existen algunas

(Elgie, 1999). La versión francesa del semipresidencialismo ha sido un modelo que ha sido copiado, en mayor o menor grado, por otros sistemas. En el modelo francés hay una clara división de poderes entre el primer ministro y el Presidente, si bien al Presidente de la República se le otorgan varias facultades marginales. Por otra parte, el Presidente también nombra al Primer Ministro, quien debe ser ratificado por la Asamblea Nacional. Incluso cuando la mayoría de la Asamblea Nacional ha pertenecido a un partido diferente al del Presidente, él es quien ha designado al líder del partido mayoritario o de la coalición.

A medida que el modelo semipresidencialista se ha extendido a nuevos sistemas y ha evolucionado, surgen dos principales tipos de sistemas, que revelan las diferencias en los patrones de conflicto dentro del sistema, las cuales giran en torno al grado en el que el presidente es realmente el jugador dominante dentro del sistema político. En un sistema semipresidencial, el primer ministro responde tanto ante el presidente como ante la asamblea legislativa, y los niveles relativos de conflicto con esas instituciones definen las dinámicas políticas de dichos sistemas. En el caso del sistema francés que se mencionó antes, el sistema funcionó sumamente bien en tanto el presidente y el primer ministro pertenecían al mismo partido. Sin embargo, cuando en las elecciones de 1986 surgió un primer ministro gaullista, con un presidente socialista, se inició el proceso de *cohabitación* (Gouaud, 1996). En un principio incluso esta situación se desarrolló sin problemas, pero finalmente se suscitaban conflictos entre los dos ejecutivos, aunque había habido relativamente pocos problemas con la Asamblea Legislativa. Los otros dos periodos subsiguientes de *cohabitación* han sido menos exitosos.⁴

⁴ En las versiones finlandesas de semipresidencialismo, varios periodos de *cohabitación* han transcurrido sin conflictos, en parte debido a la cultura política que suele ser consensual. En cambio, el sistema en Sri

En el caso de otros sistemas presidenciales, se han suscitado conflictos entre el primer ministro y la asamblea legislativa, en cierto sentido similares a los que ocurren en los sistemas presidenciales. Por ejemplo, en los países de Europa Central y del Este que han adoptado el semipresidencialismo, los conflictos políticos más importantes se han debido a que el primer ministro se ha aliado más con el presidente y, por tanto, a menudo ha entrado en conflicto con la asamblea legislativa. En Rusia, por su parte, la supuesta relación de poderes entre los dos ejecutivos se ha trastocado en virtud del dominio que ejerce el primer ministro (Putin) sobre el presidente (Medvedev).

EVALUACIÓN DE LOS PRESIDENTES Y PRIMEROS MINISTROS

Muchas preguntas de tipo analítico y evaluativo surgen a partir de esta dicotomía (o tricotomía) bastante simple de los sistemas de gobierno. Incluso en un sistema político que ha sido tan claramente presidencial como el de Estados Unidos ha habido llamados para que se considere la posibilidad de virar hacia un sistema parlamentario. En efecto, antes de que tomara la presidencia, Woodrow Wilson (1885) ya proponía que el gobierno estadounidense podría mejorar si se adoptaba un sistema parlamentario. Desde aquel entonces, la posibilidad y, en ocasiones, la realidad de que ocurrieran parálisis y estancamientos en el sistema llevaron a algunos autores a cuestionar las virtudes del sistema presidencial y las probabilidades de reformarlo (Sundquist, 1993). En los análisis anteriores se exponen algunas evaluaciones implícitas sobre formas alternativas de gobierno, pero es necesario ser más explícitos.

Lanka se ha visto envuelto en los problemas derivados de la guerra civil que existe en ese país.

ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

El primero y quizá más importante aspecto que debe considerarse con respecto a los sistemas de relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo es el grado hasta el cual dichos esquemas permiten que los principales actores elaboren las políticas de manera sencilla y eficaz; en otras palabras, el grado hasta el cual les es posible gobernar. La virtud evidente del sistema parlamentario es que ofrece en teoría la posibilidad de tomar decisiones con más agilidad que el sistema presidencial, dado que la Asamblea Legislativa y el Ejecutivo deben tener un grado mínimo de acuerdo o de lo contrario el gobierno se derrumbaría. Pero, si bien esto puede ser cierto en términos generales, quedan varias preguntas por responder, sobre todo en el caso de los gobiernos de coalición.

La primera pregunta se referiría a si en un gobierno de coalición se generan algunas de las condiciones que Scharpf describe como la “trampa de las decisiones conjuntas”, en donde actores con valores e intereses distintos deben tomar ciertas decisiones, lo que hace que éstas a menudo sean el “común denominador más bajo”, en lugar de ser decisiones innovadoras. Más aún, no todos los sistemas de coalición aglutinan a los partidos de tal suerte que éstos apoyen todas las decisiones del gobierno (Dinamarca es el ejemplo más claro de esto), de manera que a veces resulta complejo lograr una congruencia en materia de políticas. Los ministros deben asumir el papel de empresarios de las políticas y construir mayorías en torno a alguna de ellas, para lo cual en ocasiones tienen que salir de la coalición.

Las supuestas virtudes de los sistemas parlamentarios en materia de formulación de políticas suelen ser comparadas con la “parálisis” que padecen los sistemas presidenciales (Sundquist, 1993). Esto es, cuando menos, lo que ocurre entre el Congreso y el presidente de Estados Unidos, que a

menudo llegan a un callejón sin salida y se torna imposible tomar decisiones. Esta posibilidad de que ocurran conflictos e indecisiones se incorporó en el sistema constitucional y se ha exacerbado a medida que los partidos políticos se han vuelto más ideológicos.⁵

COORDINACIÓN

A medida que el sector público se vuelve más diferenciado y descentralizado en la mayoría de los sistemas políticos contemporáneos, una de las preguntas que surge de manera natural se refiere a la capacidad de los diferentes sistemas para coordinar las políticas y crear una gobernanza coherente. Las reformas relacionadas con la Nueva Administración Pública, así como con conceptos más democráticos, como el de “empoderamiento”, han tendido todas ellas a sacar al poder político del centro y a hacer que las ya de por sí cuestionables capacidades de coordinación política del gobierno resulten aún más dudosas.

En el contexto del presente trabajo me veo obligado a preguntar qué tipo de sistema sería el mejor para crear esa coordinación necesaria. Como sucede a menudo, es posible elaborar un buen argumento para apoyar a cualquiera de los tres tipos de sistema. Por una parte, se puede afirmar que los sistemas presidenciales poseen la capacidad para coordinar con más eficiencia dado que existe un solo jefe del Ejecutivo con un mandato. Además, independientemente de otras cosas, los presidentes suelen contar con un equipo de funcionarios más numeroso que puede realizar esa tarea.

⁵ “Ten cuidado con lo que deseas” (Rae, 2007). Desde hace por lo menos 50 años, la Asociación Estadounidense de Ciencias Políticas, entre otros, ha estado pugnando por la creación de un sistema partidista responsable en este país. Ahora ya tenemos uno, pero lo que se ha visto es que el tipo de gobernanza obtenido ha resultado peor que el de aquellos partidos del pasado, definidos de manera más laxa.

Ahora bien, contra lo anterior, el hecho de que el presidente deba coordinar sus acciones con la asamblea legislativa hace que, en el proceso, una variedad más amplia de asuntos políticos se vean quizá involucrados en las políticas.

Por otra parte, en un sistema parlamentario el gabinete funciona como recinto natural para la coordinación de las políticas (Weller, 2007). Aunque los miembros del gabinete provengan de partidos políticos distintos, están obligados a reunirse y llegar a decisiones conjuntas en materia de políticas (por lo menos, en la mayoría de los sistemas parlamentarios). Los ministros pueden tener algunos poderes exclusivos para legislar en sus ámbitos respectivos, pero aun así están obligados a cooperar dentro del contexto del gabinete.

Los sistemas semipresidenciales tienen dos problemas de coordinación. Por una parte, deben coordinar las políticas tal como lo hace cualquier otro sistema político, pero, además, tienen que coordinar entre los dos ejecutivos. Aunque los acuerdos constitucionales definen cuál funcionario es responsable de qué política, resulta casi imposible mantener cada política dentro de un compartimiento íntegro y hermético. Así, por ejemplo, en Francia existe un complejo conjunto de comités en los que participan tanto servidores civiles como líderes políticos de ambos ejecutivos (Fournier, 1987). Gracias a estos comités y a los encuentros informales que los complementan, este sistema es muy eficaz, pero otros esquemas semipresidenciales no han sido tan afortunados.

REPRESENTACIÓN

En un sistema político democrático, otro criterio fundamental es la respuesta que dé el Ejecutivo a las demandas de la ciudadanía y a su voto. Con base en ese criterio, se diría que el sistema presidencial es la mejor opción, dado que en él los ciudadanos sí tienen la oportunidad de elegir al presidente

directamente, o por lo menos, a través de un mecanismo indirecto relacionado con su voto. El presidente, tanto en un sistema presidencial como en uno semipresidencial, es el único actor del sector público que puede afirmar que posee un mandato personal para desempeñar ese cargo. Aunque no es tarea sencilla tratar de definir qué significa exactamente ese mandato, se tiene no obstante la idea de que existe una conexión directa entre los votantes y el presidente.

Por otra parte, sin embargo, los ciudadanos sólo pueden elegir un presidente y éste a veces sólo cuenta con una pequeña pluralidad o, al menos como en el caso de Estados Unidos, con una minoría del voto popular. Por consiguiente, un sistema parlamentario y, especialmente, uno con varios partidos políticos representados en el parlamento, quizá aparezca entonces como más representativo. No obstante, puede darse el caso de que la persona que llegue al cargo de primer ministro encabece un partido que sólo cuente con una pequeña proporción de los votos. Tal es el caso, por ejemplo, del actual primer ministro de Bélgica, quien surgió de un partido que recibió únicamente 18% de los votos en la última elección general. Aunque los partidos que constituyen la coalición en un sistema semejante afirmen tener un mandato más amplio, las diferencias en materia de política interna que presenten esos partidos dificultarán la determinación del contenido de dicho mandato.

ESTABILIDAD

Una crítica que suele hacerse a los sistemas presidenciales es que son más inestables que los parlamentarios (Linz, 1990). La lógica de este argumento es que los sistemas presidenciales no prevén cambios en la dirigencia del Ejecutivo, salvo mediante las elecciones calendarizadas o a través del muy complejo proceso del juicio político (Pérez-Linan, 2007). Por lo tanto, la única opción para deshacerse de un presidente que

no desempeña correctamente sus funciones sería recurriendo a un método extra-constitucional, por ejemplo, un golpe de estado. Ahora bien, la dificultad misma para producir un cambio en tales casos puede representar una garantía de estabilidad para un sistema político, en comparación con el rápido cambio que se da en los sistemas parlamentarios. Canadá, por ejemplo, posee un sistema político muy estable, en general, pero al momento en que tiene lugar esta conferencia habrá vivido tres elecciones en el término de poco más de cuatro años.

La rigidez de un gobierno presidencial puede contrastarse con la capacidad de los gobiernos parlamentarios para cambiar de dirigencia cuando se presenta una modificación en las preferencias políticas o un cambio político profundo. Si el poder legislativo desea tener un nuevo Ejecutivo, todo lo que tiene que hacer es votar para que el Presidente electo deje su cargo.⁶ Esta oportunidad representa una válvula de seguridad para la asamblea legislativa y la ciudadanía, cuando consideran necesario llevar a cabo un verdadero cambio político y de las políticas, sin salirse del marco legal que rige a su sociedad. Sin embargo, para que este tipo de cambio tenga éxito es necesario que se institucionalice la norma que dicta que el Ejecutivo en efecto dejará su cargo si la asamblea legislativa no acepta sus políticas.

Aunque suele decirse que los sistemas presidenciales son menos estables que los parlamentarios, las evidencias que apoyan dicha posición no son tan sólidas como querrían sus defensores. Por ejemplo, la importancia que, a menudo con excesiva simpleza, se da al aspecto de la elección de un

⁶ En Alemania y en otros países, el Parlamento tiene que presentar una opción para quien habrá de sustituir al primer ministro, no sólo destituir al Ejecutivo en funciones. La "moción de censura constructiva" (*constructive vote of no confidence*) exige al Parlamento que elija un sustituto para el ministro en funciones, pues no basta con que emita la moción.

presidente no toma en cuenta el papel que pueden jugar las elecciones en la asamblea legislativa como medio para corregir las políticas, aunque el presidente esté en funciones. Dicho papel resulta particularmente valioso cuando las elecciones legislativas no coinciden con las presidenciales, pues la ciudadanía tiene entonces una oportunidad más continua para cambiar el curso de las políticas públicas.

La lógica del semipresidencialismo consiste en parte en combinar lo permanente y previsible del sistema presidencial con la posibilidad de cambio de los sistemas parlamentarios. El equilibrio que se logre entre esas dos virtudes dependerá de la naturaleza específica del sistema semipresidencial en cuestión, así como en las políticas internas de cada país.⁷⁷ Como se observó en el caso de otros atributos del semipresidencialismo, el equilibrio puede crear una forma de gobierno que se desempeñe de manera adecuada tanto en el criterio de estabilidad como en el de capacidad de respuesta, pero no excelentemente bien en uno o en otro. Sin embargo, insisto, existen marcadas diferencias entre las diversas formas de semipresidencialismo, las cuales incidirán en la estabilidad que presenten sus sistemas políticos. Si, por ejemplo, un régimen semipresidencialista elige a su mandatario por un periodo prolongado (como el plazo de siete años en Francia), entonces su permanencia puede representar un grado importante de rigidez en el sistema político.

RENDICIÓN DE CUENTAS

Por último, una de las características fundamentales de todo sistema político democrático es la posibilidad de hacer que sus dirigentes rindan cuentas de sus acciones. Hasta cierto

⁷ Moldavia, por ejemplo, decidió cambiar de un sistema semipresidencial a uno puramente parlamentario, dado que el primero no tenía la suficiente capacidad de respuesta (Roper, 2002). Esta decisión también se basó en la naturaleza del presidente en particular.

punto, el aspecto de la rendición de cuentas puede vincularse con la variable de la estabilidad, dado que tal vez el mecanismo último para aplicar la rendición de cuentas sea la destitución del presidente o primer ministro de su cargo. No obstante, en la mayoría de los casos no necesitamos recurrir a la “opción nuclear” y preferimos imponer la rendición de cuentas preservando, al mismo, tiempo la estabilidad del sistema. Tanto en el sistema presidencial como en el parlamentario el énfasis debe ponerse no solamente en castigar a los funcionarios por un comportamiento incorrecto o corrupto, sino también en darles retroalimentación sobre el funcionamiento de los programas con la esperanza de que mejoren los servicios que se brindan a los ciudadanos.

Un aspecto fundamental para poder imponer la rendición de cuentas en el sector público es la posibilidad de identificar con claridad el origen del problema, ya sea que se trate sencillamente de un desempeño deficiente o de un problema más grave, por ejemplo, de corrupción. La rendición de cuentas en los tres sistemas de relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo depende de la asamblea legislativa o de algún otro actor que pueda obligar al Ejecutivo a revelar lo que ha hecho y el motivo para hacerlo. La lógica es que la rendición de cuentas depende de que un actor externo e independiente sea capaz de evaluar en qué medida el poder ejecutivo ha cumplido las leyes con rectitud y eficacia (Day y Klein, 1988).

En el entorno parlamentario, la rendición de cuentas parece haberse debilitado sustancialmente en las últimas décadas. En general, los gobiernos se han mostrado más reticentes a renunciar, aun cuando enfrenten la pérdida de votos, e incluso votos cruciales en el parlamento. El traslado de poderes a los primeros ministros y gabinetes ha dado lugar a que los primeros ministros tengan más control sobre sus partidos, de tal suerte que “en especial en los partidos mayoritarios” se vuelve poco probable que el partido se oponga al

primer ministro o que aplique verdaderos controles sobre el poder ejecutivo. En los sistemas consensuales, los partidos a menudo han sido convertidos en “partidos de cartel” (Mair y Katz, 1995) que se oponen a aquellas acciones que pudieran eliminarlos de la lista de partidos que continúan gobernando y, por tanto, no están dispuestos a invertir mucha energía en imponer la rendición de cuentas.

RESUMEN

Estos criterios apuntan a una variedad de aspectos que deben considerarse cuando se diseña un sistema político (Sartori, 1994). A pocos gobiernos se les presenta la oportunidad de diseñarse o rediseñarse a voluntad, pero, si eso llega a ocurrir, las elites que toman las decisiones deberán contemplar una serie de consideraciones. Por desgracia, no existe una guía teórica o incluso práctica *ex ante* sobre el criterio que sea más importante o cómo ponderarlo. Por tanto, tal vez lo mejor que podemos hacer sea identificar el conjunto de aspectos que deben tomarse en cuenta y la forma en que el conjunto total debe evaluarse simultáneamente al momento de seleccionar un diseño.

CAMBIOS EN LOS SISTEMAS EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

Aunque los patrones básicos de interacción entre las instituciones legislativa y ejecutiva del gobierno han sido institucionalizados a lo largo de las décadas, dichos patrones también han ido cambiando. En la mayoría de los casos estos cambios son relativamente sutiles, aunque no por ello menos importantes, mientras que en otros casos son muy patentes. Describiré dichos cambios de una manera muy general, pero debemos recordar que existen diferencias considerables en cada país, las cuales determinan la profundidad que tenga

el cambio general en ese sistema, así como los efectos que ejerza en la tarea de gobernar en ese país. Quizá lo más importante sea que el papel de los partidos políticos y la naturaleza de los sistemas de partidos han ido cambiando y que estos cambios han ejercido una gran influencia en los poderes legislativo y ejecutivo.

PRESIDENCIALIZACIÓN

Uno de los cambios importantes que han vivido los sistemas parlamentarios a menudo se describe como el de su “presidencialización”, aunque ese término resulta, de hecho, equívoco (Hefferman, 2003; Peters, 1997). Los analistas de estos sistemas, sean académicos o periodistas, que han descrito la tendencia de la presidencialización se refieren al poder y visibilidad crecientes de los primeros ministros en relación con sus gabinetes y el parlamento. En efecto, aunque lo habitual es referirse a estos sistemas como “parlamentarios”, cada vez se vuelven sistemas de gobierno más primo-ministeriales. Es evidente que este cambio no convierte al primer ministro en una figura semejante a la del presidente, quien debe contender contra otra rama poderosa del gobierno, sino más bien en alguien que domina al gobierno.

Poguntke y Webb (2005) hacen una interpretación ligeramente distinta de la presidencialización y subrayan la diferencia entre presidencialización y control partidista del gobierno. Esta distinción resulta particularmente relevante en el caso de los gobiernos europeos que han estado dominados por los partidos políticos. Por ejemplo, Alemania a menudo ha sido descrita como un Estado de partido, si bien, de manera paradójica, la naturaleza cada vez más dividida del sistema político ha colocado al Canciller en la posición de negociador entre las dos cámaras y con los actores sociales (Poguntke, 2005). Asimismo, a medida que los partidos políticos dejan de ser el mecanismo para vincular a los ciudadanos

con la política (Mair, 2005), es probable que esta última se vuelva más personalizada y más preocupada por los líderes individuales, que por los programas y las políticas.

La idea que se tiene de la presidencialización es que el primer ministro se ha convertido más bien en el núcleo de la gobernanza de los sistemas parlamentarios. Esto se manifiesta en la política, pero también, e incluso de una forma más clara, en la forma en que las políticas son formuladas y en las relaciones entre el primer ministro y los otros miembros del gobierno. En muchos casos, los gabinetes han dejado de ser cuerpos colectivos de toma de decisiones, como lo fueron antes (Paloheimo, 2003; Mueller y Strøm, 2000), y son los primeros ministros (a menudo en alianza con sus ministros de finanzas) quienes controlan la toma de decisiones. Más aún, los primeros ministros han ido construyendo a su alrededor estructuras administrativas más grandes para poder ejercer su control sobre las políticas, así como sobre la gobernanza, en términos más generales (Peters, Rhodes y Wright, 2000; Fleischer, 2007). Esas estructuras pueden resultar de cierta utilidad al resto del gabinete “la versión australiana de esto, por ejemplo, es la Oficina del Primer Ministro y el Gabinete”, pero el interés primordial es que sirvan al primer ministro.

Otro elemento de la presidencialización de los sistemas parlamentarios son los intentos por parte de los primeros ministros de controlar más aspectos del gobierno, por medio de patrocinios y otros instrumentos. Donald Savoie (2008) describió la situación en Canadá como “política cortesana”, en donde el primer ministro juega un papel central frente a sus cortesanos. Un aspecto de esta “política cortesana” es el uso de los poderes de patrocinio que brinda el cargo para obtener poder político e incrementar el control sobre el gobierno, incluido el “gobierno permanente” que podría haber quedado fuera de esos controles. La politización del servicio civil (Peters y Pierre, 2004) y del sector público, de

manera más general, ha sido frecuente en las democracias contemporáneas, presidenciales (Light, 2004) y parlamentarias (Rouban, 2003).

Los cambios en los sistemas parlamentarios que se describen como presidencialización son el resultado de modificaciones más generales que se han dado en la política de la mayoría de los sistemas parlamentarios. Dichas modificaciones en las democracias parlamentarias han tenido sus correlatos en la mayoría de los sistemas presidenciales. Hasta cierto punto, esos cambios políticos son resultado del papel cada vez más importante que desempeñan los medios de comunicación en casi todos los sistemas políticos. Durante las campañas electorales, es más fácil enfocarse en los futuros primeros ministros, que en una entidad más amorfa, como lo es un partido.⁸⁸ De la misma forma, una vez electo, los medios de comunicación (y los ciudadanos) pueden centrar más fácilmente su atención en el primer ministro, que en todas las complejidades del gobierno en su conjunto.

Además de las fuerzas que empujan hacia la presidencialización provenientes de los medios, la globalización y la “europeización” han ejercido un efecto similar. Las acciones económicas globales y la cantidad de G-8, G-15 y cumbres europeas han colocado a estos líderes en el corazón del proceso de gobierno, bajo el supuesto de que ellos, por sí solos, están llevando a cabo acuerdos políticos internacionales de gran trascendencia. La política internacional y las crisis siempre han sido importantes para la imagen de los mandatarios de los gobiernos, pero al parecer esa importancia ha aumentado. La realidad quizá sea muy distinta (en especial

⁸ Esto apunta a una diferencia importante entre el gobierno unipartidista y las coaliciones visibles, cuando se les compara con los sistemas parlamentarios en los que la coalición para el gobierno se construye después de la elección. Cuando el número de posibles primeros ministros es mayor, la atención de los medios de comunicación es necesariamente más difusa.

para los presidentes estadounidenses), pero el entorno internacional ha incrementado la aparente presidencialización de las políticas públicas.

Paradójicamente, las reformas de las últimas décadas para descentralizar al sector público han tendido a exaltar la prominencia de los primeros ministros (Peters, 2008). A medida que muchas actividades del sector público se han delegado, trasladado, descentralizado y desplazado de otras maneras fuera del control directo del sector público, la necesidad de tener un control sobre esas actividades se incrementó. Si bien los ministros quizá lo sean capaces en lo individual de ejercer ese tipo de control, los primeros ministros sí lo han logrado (en general, junto con sus ministros de finanzas).

Por último, existen otros cambios políticos que al parecer subrayan el concepto de “presidencialización” de los sistemas parlamentarios, sin olvidar que el término es equívoco. En especial, la tendencia a que las ideologías partidistas converjan por lo general ha hecho que la política se vuelva más personal que partidista, como lo era en el pasado. Si hay más acuerdo en torno a la política y a los métodos básicos de gobierno, la personalidad y otras características personales de los dirigentes se tornan más importantes, tanto para los votantes como para los miembros de las coaliciones gobernantes. Esta personalización no ha sido la tendencia predominante en todos los sistemas parlamentarios, pero la erosión general de los partidos y el partidismo son cada vez más evidentes (Dalton y Wattenberg, 2000; Mair, 2005).

Del mismo modo, el papel que desempeñan los parlamentos en los sistemas parlamentarios y, de hecho, en el peso que tienen las asambleas legislativas, en términos generales, en los sistemas políticos democráticos ha sufrido un declive desde hace bastante tiempo. Si retrocedemos a los años cincuenta, por lo menos, veremos que desde entonces se ha venido afirmando que el poder legislativo se ha convertido en mero refrendador de las decisiones del Ejecutivo (Grosser,

1966). El poder ejecutivo es el que ha tenido los recursos analíticos para elaborar las políticas públicas, mientras que, salvo algunas excepciones “Estados Unidos, de manera notoria”, las asambleas legislativas no han desarrollado la capacidad para dar puntos de vista independientes en materia de políticas (Baldwin, 2004). El poder legislativo ha empezado a desarrollar una mayor capacidad analítica propia, pero tiene un largo camino por recorrer hasta lograr algún día enfrentar eficazmente al poder ejecutivo, con información objetiva y analítica.

PRESIDENCIAS IMPERIALES Y ADMINISTRATIVAS

Los cambios en el gobierno parlamentario son muy notables, pero también ha habido algunos cambios considerables en los sistemas presidenciales. Algunos de estos son muy semejantes a los que han vivido los regímenes parlamentarios, pero otros son más exclusivos de los sistemas presidenciales. Hasta cierto punto, para el poder ejecutivo los cambios en los sistemas presidenciales son (quizá paradójicamente) menos fáciles de manejar que para los parlamentarios, dado que dependen en parte de la voluntad de la asamblea legislativa para que admita esos cambios. Dicho lo anterior, algunas de las mismas fuerzas que producen cambios en los sistemas parlamentarios también han afectado a los sistemas presidenciales (Fabrinni, 2005), en especial la tendencia a concentrar la atención política, e incluso el poder político, en el Ejecutivo.

Uno de los cambios más notables en los sistemas presidenciales ha sido la naturaleza “imperial” cada vez más subrayada de la presidencia estadounidense y de presidentes de otros sistemas (presidenciales y semipresidenciales), tales como el de Rusia y de otras de las antiguas Repúblicas Soviéticas (Silitski, 2003). Tal vez, los cambios en la presidencia de Estados Unidos son los más pronunciados, como lo

indican los intentos por valerse del pánico al terrorismo para aumentar su poder. El carácter imperial de las presidencias puede incrementarse cuando las asambleas legislativas no son actores viables, por lo que sería previsible que en Rusia y otros estados que no cuentan con un sistema legislativo fuerte el papel del presidente sea cada vez más dominante.

Así como en muchos sistemas la presidencia se torna cada vez más imperial, muchos de ellos también han experimentado algunos de los mismos cambios en la politización y muchos intentos por obtener el control personal de muchos aspectos del acto de gobierno. En una ocasión, Richard Nathan (1983) describió esos intentos por ejercer el control como una “presidencia administrativa”, lo que significa que, además de tratar de controlar la elaboración de las políticas, los cambios eran intentos por controlar la administración de las mismas. Esta tendencia fue señalada para el caso de la Casa Blanca de Nixon, pero desde ese entonces otros presidentes también han pretendido ganar más control del aparato gubernamental (Aberbach, 2005).

La tendencia a utilizar las facultades de nombramiento y de decreto para aumentar los controles imperial y administrativo de las presidencias no es en absoluto exclusiva de Estados Unidos y representa una forma análoga de la “presidencialización” descrita en el caso de los sistemas parlamentarios. La necesidad cada vez mayor que tienen los presidentes de que se perciba que ellos controlan las acciones de sus gobiernos, así como los verdaderos retos de gobernanza que enfrentan, hace necesario que apliquen el poder presidencial de una manera más estereotipada, que como los gestores y negociadores que muchos de ellos se ven obligados a ser.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

La elección de una forma de gobierno presidencial o parlamentaria representa un decisión fundamental para cualquier

gobierno, aunque luego sea establecida e institucionalizada. Del mismo modo, no constituye una decisión irreversible. Algunos países, como Francia, han modificado su formato básico de gobierno, al adoptar un sistema semipresidencial, después de una larga historia de gobierno parlamentario. Asimismo, varios países de Europa Central y del Este han cambiado sus formatos de gobierno durante su breve historia de independencia y democracia. Cada vez que se redacta una constitución y se echan a andar sus instituciones, empieza a funcionar la conocida lógica de la dependencia del camino, de manera que cualquier cambio posterior resulta cada vez más difícil de realizar.

No obstante lo anterior, las acciones para alterar el patrón de gobierno de un país implican la desinstitucionalización y, después, la reinstitucionalización de una serie de relaciones entre estructuras y actores (Olsen, 2009). Una vez que se han creado compromisos con la elite y la ciudadanía con respecto a un determinado estilo de gobierno, modificarlo resulta más difícil y puede socavar, por lo menos en el corto plazo, la legitimidad y compromisos populares del gobierno. Por consiguiente, el proceso de cambio ha de entrañar la capacidad de legitimar cualesquiera esquemas nuevos, recurriendo tanto a los vínculos con los esquemas de gobierno previos como a valores políticos fundamentales, tales como la democracia y la justicia. En otras palabras, para tener éxito en la reinstitucionalización es posible que deban invocarse muchos de los mismos símbolos que se utilizaron para legitimar los esquemas de gobernanza anteriores.

En muchos sentidos, crear un cambio y luego reinstitucionalizar un sistema es más complicado que crearlo desde un principio. Para modificar un sistema que ha sido adecuadamente institucionalizado es preciso convencer a los ciudadanos, primero, de que el antiguo sistema presenta algunos problemas y que las nuevas instituciones podrán resolverlos, al mismo tiempo que se preserva la lógica política

fundamental que ha dado sustento al sistema. Esto puede representar una difícil tarea de ventas para los promotores del cambio, pero es posible que sea necesario si se tiene la convicción de que existen mejores formas de gobierno y que, al final, se podrá servir mejor a la ciudadanía, por medio de un nuevo tipo de relaciones entre las instituciones ejecutiva y legislativa.

BIBLIOGRAFÍA

- Aberbach, J. D. (2005), "The Political Significance of the George W. Bush Administration", *Social Policy and Administration*, 39: 130-149.
- Bäck, H. (2003), *Explaining Coalitions: Evidence and Lessons from Studying Coalition Formation in Swedish Local Government*, Uppsala, Acta Universitatis Uppsaliensis.
- Bäck, H. (2007), *Från statsminister til president?*, Estocolmo, Norstedts.
- Baldwin, N. (2004), "Concluding Remarks: Legislative Weakness, Scrutinizing Strength", *Journal of Legislative Studies*, 10: 295-302.
- Burkhart, S. y P. Manow (2006), *Veto-antizipation: Gesetzgebung im Deutschen Bikameralismus*, Colonia, Max Planck Institute.
- Cameron, C. M. (2000), *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Dalton, R. J. y B. Wattenberg (2000), *Parties without Partisans*, Oxford, Oxford University Press.
- Day, P. y R. Klein (1988), *Accountabilities*, Londres, Tavistock.
- Dimaggio, P. y W. W. Powell (1991), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", en Dimaggio y Powell (eds.),

- The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 71-98.
- Duverger, M. (1980), "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research* 8: 165-187.
- Elgie, R. (1999), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- ____ (2001), *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- Fabrinni, S. (2005), "The Semi-Sovereign American Prince", en T. Poguntke y P. Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 313-35.
- Fleischer, J. (2007), "The Chancellor's Office in Germany", ponencia presentada en el ECPR Workshops, Helsinki, Finlandia.
- Fournier, J. (1982), *Le travail gouvernementale*, París, Dalloz.
- Ganghof, S. (2006), "Government Status and Legislative Behaviour", *Party Politics*, 12: 521-539.
- Gouaud, C. (1996), *La cohabitation*, París, Ellipses.
- Grosser, A. (1964), "The Evolution on European Parliaments", en S. Graubard (ed.), *A New Europe?*, Boston, Daedalus, pp. 219-44.
- Heffernan, R. (2003), "Prime Ministerial Predominance?: Core Executive Politics in the United Kingdom", *British Journal of Politics and International Relations*, 5: 347-372.
- Irwin, G. (1999), "The Dutch Parliamentary Election of 1998", *Electoral Studies*, 18: 271-276.
- Light, P. M. (2004), *Fact Sheet on the Continued Thickening of Government*, Washington D. C., The Brookings Institution.
- Linz, J. J. (1990). "The Perils of Presidentialism", *The Journal of Democracy*, 1, 51-60.
- ____ y A. Valenzuela (1994), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

- Mainwaring, S. y M. S. Shugart (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mair, P. (2005), *Democracy Beyond Parties*, Florencia, European University Institute, Centre for the Study of Democracy.
- Mair, P. y R. S. Katz (1995), "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics*, 1: 1-5.
- Martínez, R. y A. Garrido (2000), *Sistemas mixtos de gobierno de tendencia presidencial*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques I Socials.
- Mueller, W. (1999), "Austria", en R. Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford Oxford University Press.
- Mueller, W. y K. Strøm (2000), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Nathan, R. P. (1983), *The Administrative Presidency*, Nueva York, John Wiley.
- Olsen, J. P. (2009), "Continuity and Change: An Institutional Approach to Institutions of Democratic Government", *European Political Science Review*, 1 (en prensa).
- Paloheimo, H. (2003), "The Rising Power of the Prime Minister in Finland", *Scandinavian Political Studies*, 26: 219-243.
- Perez-Linan, A. S. (2007), *Presidential Impeachments and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Peters, B. G. (1997), "The Separation of Powers in Parliamentary Systems", en K. Von Mettenheim (ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 67-83.
- _____ (2008), "The Two Futures of Public Administration", *Public Money and Management*, 28 195-6.
- _____ y J. Pierre (2004). *Politicization of the Public Service: The Quest for Control*, Londres, Routledge.

- _____, R. A. W. Rhodes y V. Wright (2000), *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*, Londres, Macmillan.
- Poguntke, T. (2005), "A Presidentialized Party State?: The Federal Republic of Germany", en T. Poguntke y P. Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-25.
- _____ y P. Webb (2005), *The Presidentialization of Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Protsyk, O. (2006), "Intra-executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism", *Political Studies*, 54: 219-244.
- Rae, N.C. (2007), "Be Careful What You Wish For: The Rise of Responsible Parties in American National Politics", *Annual Review of Political Science*, 10: 161-191.
- Riker, W. H. (1962), *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press.
- Roper, S. D. (2002), "Are All Semi-Presidential Regimes the Same?: A Comparison of Premier-Presidential Regime", *Comparative Politics*, 34: 253-272.
- Rouban, L. (2003), "Politicization of the Civil Service", en B. G. Peters y J. Pierre (eds.), *The Handbook of Public Administration*, Londres, Sage.
- Royed, T. J. (1996), "Testing the Mandate Model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras", *British Journal of Political Science*, 26: 45-80.
- Sartori, G. (1997), *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2a ed., Washington Square, New York University Press.
- Sartori, G. y P. Mair (2005), *Parties and Party Systems*, Colchester, ECPR Press.
- Savoie, D. J. (2008), *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*, Toronto, University of Toronto Press.

- Scharpf, F. W. (1988), "The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", *Public Administration*, 66: 239-278.
- Siaroff, A. (2003), "Varieties of Parliamentarism in Advanced Industrial Democracies", *International Political Science Review*, 24: 445-464.
- Silitski, V. (2003), "Preempting Democracy: The Case of Belarus", *Journal of Democracy*, 16: 83-97.
- Sundquist, J. (1993), *Beyond Gridlock: Prospects for Governance in the Clinton Years*, Washington, DC, The Brookings Institution.
- Thiebault, J. L. (2006), "Les périls du regime présidentiel", *Revue internationale de politique comparée*, 10, 95-114.
- Weller, P. (2007), *Cabinet Government in Australia, 1901-2006*, Sydney, University of New South Wales Press.
- Wilson, W. (1885), *Congressional Government: A Study in American Politics*, Boston, Houghton, Mifflin.

II. LATINOAMÉRICA

DEMOCRACIA ELECTORAL Y PRESENCIA CIUDADANA CONTINUA EN AMÉRICA LATINA Y ARGENTINA¹

ISIDORO CHERESKY

La democracia está en expansión en América Latina y ha cobrado un nuevo impulso en los años recientes con la cascada de elecciones presidenciales de competencia intensa en torno al rumbo político nacional, y con la reanimación de la vida cívica a través de movilizaciones populares y ciudadanas de variada naturaleza. Un mismo signo, el de la voluntad popular como fuente del poder legítimo, anima procesos muy variados, algunos que prosiguen los canales institucionales y otros que los trastocan. En todo caso, la ampliación democrática significa politización en el sentido de una actividad societal, con grados variables de deliberación, que afirma la voluntad popular como fuente de decisión, contrarrestando la diversidad de poderes fácticos. Esta extensión de la democracia conlleva interrogantes sobre la evolución futura y sobre la naturaleza misma de las movilizaciones sociales que se desenvuelven ante nuestros ojos. La presencia y por momentos omnipresencia ciudadana de carácter directo; el debilitamiento de los partidos, que se suma a la tradicional debilidad institucional del Estado en la región; el rol

¹ Este artículo es una versión corregida del aparecido en I. Cheresky (comp.) (2007), *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, Manantial, Buenos Aires.

creciente de los liderazgos personales en un espacio público cuya arquitectura debe mucho a la televisión y otros medios de comunicación y que coexiste, a menudo, con ciudadanos excluidos de la distribución de bienes y de la comunicación política, y que golpean a las puertas del orden institucional reclamando integración, son aspectos de la evolución presente que han llevado a algunos analistas políticos a pensar que los rasgos aluvionales que, en algunos casos, adopta la expansión democrática podrían, en verdad, ser el aliciente para nuevos autoritarismos.²

Ante todo viene al caso ver los contornos de la expansión democrática. En primer lugar, asistimos a una considerable renovación política, traducida, a la vez, en la expansión de la presencia ciudadana en la vida pública y en la emergencia de nuevos liderazgos. Chile, Brasil, Bolivia y Uruguay son quizás los más ilustrativos que denotan esa tendencia. La renovación política con el acceso al poder de nuevos partidos o coaliciones ha ido de la mano con frecuencia con una renovación de la dirigencia tradicional. De modo, que junto a la ampliación democrática dada por la movilización de sectores anteriormente periféricos al protagonismo público, se ha producido una renovación de las elites que circulan en el ejercicio del poder. Michelle Bachelet conjuga dos novedades: la llegada de una mujer a la presidencia de Chile por primera vez en su historia, y su sustento en la ciudadanía, puesto que fue promovida por los socialistas inclinados ante su popularidad, y ese sustento en la opinión pública la impuso finalmente como candidata de la Concertación que la postuló. La elección y reelección de Ignacio Lula Da Silva como presidente de Brasil, al cabo de una serie de intentos previos frustrados, a la cabeza de un partido de origen sindical, ilustró la fuerza de la democracia: en un

² En un reciente seminario en El Colegio de México, José Luis Reyna, tomando en consideración los procesos en curso en América Latina, aludió a la posibilidad de una vía democrática al autoritarismo.

país dual con elites políticas definidas, un trabajador fabril de origen nordestino pudo llegar a la presidencia; desde allí elaboró proyectos de gobierno y desarrolló capacidades más amplias que las mandatadas por su origen. Por su parte, la elección de Evo Morales como presidente de Bolivia encarnó una alternancia de la que surgía un líder que se identificaba con una etnia secularmente dominada: el primero que reivindicaba su condición de aborigen, aymará, y que llegaba al poder habiendo sido un líder cocalero, animador de conflictos sociales en el pasado reciente, y que también, desde la presidencia, procuraba responder a un electorado heterogéneo. Su elección por mayoría absoluta, inédita en ese país, le plantea la posibilidad de gobernar y tramitar, en la Asamblea Constituyente, decisiones y leyes en una perspectiva más amplia que la provista por la franja social y política en que se originó su notoriedad. Por último, la elección de Tabaré Vázquez a la presidencia de Uruguay constituye un hecho de gran significación institucional pues quiebra el predominio de *blancos* y *colorados*, quienes se alternaron en el poder desde los orígenes de la democracia en ese país, y lo hace al frente de una coalición en la que el grupo de mayor peso está constituido por los ex guerrilleros tupamaros, asimilados a la vida política democrática.

Los nuevos actores de la política ilustran la ampliación de la igualdad en el ejercicio de los derechos políticos y civiles, y la incorporación de franjas que antes eran periféricas o exteriores al ejercicio ciudadano. En cada uno de estos casos, barreras y prejuicios, a veces seculares, han cedido y dado paso a otras prácticas. Circulación de las elites, por cierto, pero también franqueo de la valla que separaba, con pretensión permanente, las elites de las franjas sociales y culturales a las que el acceso al mando les estaba vedado y en consecuencia desarrollo de vínculos de proximidad.

La mencionada ampliación de la presencia ciudadana y el abandono del estereotipo elitista de los mandatarios y repre-

sentantes se han visto acompañados por alternancias inéditas. La ola política de reversión de las políticas “neoliberales” de los noventa impulsó a fuerzas políticas que encarnaban proyectos de justicia social e intervención reguladora del Estado. En Argentina también hubo discontinuidad, y aunque, como se verá, el presidente Néstor Kirchner proviene de un partido que gobernó en los noventa, su identificación política ha pretendido asociarse a la mencionada ola de revisión. También es el caso de Alan García en Perú, que, más que el retorno de un partido tradicional, encarna una alternancia de pretensiones reformistas.³

Por último, son también un signo de democratización las alternancias en el poder más radicalizadas, que invocan una pretensión re-fundacional e impulsan nuevas bases para las instituciones políticas y para la nación a través de reformas constitucionales; entre estas experiencias se incluyen la ya mencionada de Bolivia y las de Venezuela y Ecuador. El derrumbe de los sistemas de partidos desacreditados en democracias limitadas dio paso a que los excluidos y descontentos, ajenos a los sistemas institucionales existentes, irrumpieran en la escena pública con sus demandas encarnadas en liderazgos personalistas. Estos procesos tienen también diferencias entre sí, tratándose, en el caso de Bolivia, de una movilización radicalizada pero asociada, al menos parcialmente, con un partido reciente, con cierta experiencia de gestión y que se sostiene también, en parte, en organizaciones sociales y étnicas diferenciadas y en algunos casos claramente autónomas del liderazgo político. Lo común a estas experiencias es la extensión de la ciudadanía o, en otros términos, la emergencia de grupos sociales y etnias

³ Tanto el acceso de N. Kirchner como el de A. García al poder tienen un componente accidental aunque no del mismo tenor. Ambos se encontraron ante el desafío de construir una identidad a partir del acceso al poder, propulsado más por el rechazo a sus adversarios que por el apoyo a sus proyectos o a sus personas.

hasta ahora ajenas o marginales a la distribución de bienes públicos y a la inclusión en la comunicación y representación política.

Aunque todas las transformaciones aludidas han sido consagradas en procesos electorales competitivos y libres, las experiencias de pretensión fundacional, sobre todo, han suscitado rechazo en algunos casos, y, más generalmente, incertidumbre acerca de su futuro político. En efecto, son procesos en curso en los que intervienen actores de orientaciones variadas y han emprendido reformas constitucionales que podrían incluir disposiciones poco compatibles con la democracia en cualquiera de sus acepciones. Las reformas estructurales de afirmación de la soberanía nacional y de intenciones distributivas en provecho de los más desfavorecidos, ¿irán a la par del incremento de la libertad política, el pluralismo y los procedimientos democráticos? Que esta pregunta sea legítima y que se funde en el hecho de reconocer que esas sociedades han atravesado una fase de des-institucionalización y de des-estructuración en las relaciones sociales precedentes, por lo que se hallan en un estadio de indefinición de su formato político, no excluye el considerar la ampliación de ciudadanía efectiva y potencial que se ha producido así como el cuestionamiento de las relaciones de dominación en variados ámbitos como un considerable progreso democrático. La democracia enraizada constituye, en estos casos, una hipótesis, pero que tiene un sustento en el ininterrumpido o reanudado ejercicio del voto para la elección de autoridades y para dirimir rivalidades de todo tipo y el mantenimiento de garantías y límites constitucionales.

Las experiencias aludidas, en la medida en que han instalado una polarización de connotaciones distintas en cada caso, pero que tienen en común el invocar a un pueblo frente a sus enemigos internos o externos y tender a encarnar la voluntad legítima en la figura de un líder eventualmente instalado de por vida en el poder, han revivido la polémica

en torno al populismo. Quienes sostienen que el antagonismo que delinea dos campos políticos es inherente a la política ven positivamente estos procesos como una articulación de demandas democráticas y populares que finalmente predominan. Aunque reconocen que la lógica de constitución de un pueblo así concebido debería coexistir con dispositivos institucionales, éstos son relegados a un segundo plano.⁴

Puede sostenerse, sin embargo, que la ampliación democrática a la que se ha asistido requeriría en los países que atraviesan una experiencia fundacional, de su maduración en una comunidad política participativa, es decir, que las políticas distributivas y la recuperación de los recursos naturales tengan como depositarios a los ciudadanos representados, eventualmente asociados y fuente de las decisiones y del ejercicio de sus derechos. Reconociendo que no hay una receta institucional única y que la expresión ciudadana o popular tiene en las instituciones referencias para su expresión, que con frecuencia son desbordadas, la ausencia o precariedad de formas republicanas posibilita el poder concentrado en pocos o en uno y esta transgresión a la igualdad política no se justifica en la mejora en la distribución de bienes o en el combate contra la pobreza. El poder providencial de un jefe no es una alternativa apropiada a la primacía de las elites tradicionales.

Se puede sostener que la evolución de la democracia en América Latina dista de las expectativas y pronósticos formulados en los albores de la democratización a inicios de los años ochenta.

Largos años, y para algunos países décadas, de dictaduras y de inestabilidad política llevaron en los años ochenta a concebir una expectativa sobre la consolidación de la democracia poco afín a la naturaleza de la democracia

⁴ Laclau, E.

misma, la de un orden social signado por la continuidad y la estabilidad.

La democracia tiene, en tanto está vigente, una dimensión de continuidad en el Estado de derecho, es decir, en un dispositivo de leyes e instituciones que garantizan los derechos de los individuos y de las asociaciones. Por lo demás, existe un debate sobre la naturaleza de la democracia. Por un lado, una concepción dominante la concibe como un conjunto de procedimientos para elegir por voto mayoritario los administradores de los bienes públicos; un ejercicio racional del poder es capaz de sostener una racionalidad que regula y concilia los intereses de los grupos particulares en vistas al bien común. En esta perspectiva el ámbito de la política, es decir, de decisiones fundadas en principios o intereses contrapuestos se desvanece en provecho del gobierno como administración. Por otra parte, una concepción política considera la irreductible persistencia del conflicto democrático como característica de ese régimen; las instituciones democráticas, sin las cuales la deliberación y la formación de una voluntad política no serían posibles, son cambiantes a lo largo del tiempo. En otras palabras, la democracia, para esta última concepción, no está asociada a un tipo particular de instituciones —el presidencialismo o el parlamentarismo—, ni a la persistencia de un sistema de partidos tradicional, tal como existió en ciertas sociedades occidentales en el siglo xx, sino a ciertos principios entre los cuales están la libertad e igualdad ciudadana, el conjunto de derechos y el pluralismo político, que aseguran el carácter deliberativo de la comunidad política.

De modo que la evolución de las democracias latinoamericanas podrá parecer frustrante o abierta a nuevas posibilidades, según la perspectiva que se adopte.

Cabe acotar que para juzgar apropiadamente la situación presente en la región debería tenerse en cuenta que la crisis de representación y, en particular, el debilitamiento y des-

agregación de los partidos políticos, así como la centralidad que adquieren el espacio público y la comunicación política sustentada en la televisión y otros medios, no es sólo un fenómeno regional. Las democracias europeas, sobre todo las de “política caliente”,⁵ también atraviesan procesos análogos. La mutación en la democracia contemporánea tiene una ilustración significativa en los procesos electorales que llevaron a Barak Obama de una posición periférica a consagrarse como presidente de Estados Unidos.⁶ Algo específico a los países latinoamericanos, que marca la debilidad de sus desarrollos democráticos, es la grave insuficiencia de sus estados nacionales. Con variantes, estos estados son estrechos,⁷ es decir que la ley y la protección de los derechos no tienen un alcance universal, demarcándose, en consecuencia, zonas sociales y geográficas de carencia y desprotección. La debilidad en el dispositivo institucional que debería asegurar el umbral de igualdad en la condición ciudadana se acentúa si se toma en consideración la existencia de franjas de individuos en la pobreza y en la indigencia que se engrosaron recientemente, en los años noventa. De modo que en los países de la región es particularmente cierto que toda democracia se encuentra frente al desafío de ampliar su base de sustentación: el marco republicano que asegure el ejercicio de los derechos, y el acceso a los bienes sociales que constituyen el umbral de la condición ciudadana.

⁵ Las democracias europeas pertenecerían en grados variables a la categoría de las “calientes”, es decir aquéllas en las que la competitividad política es alta, porque se deriva de la disputa en torno a reformas sociales significativas.

⁶ Más de un año antes que se iniciara el proceso electoral de las primarias partidarias, los analistas políticos pronosticaban que los candidatos que competirían por la presidencia serían Giuliani por los republicanos y Hillary Clinton por los demócratas.

⁷ Ver G. O'Donnell (2007).

Sin embargo, se está produciendo un viraje que podría aparejar reformas en la estructura del Estado. Ese rasgo común es el fortalecimiento de la democracia electoral, en paralelo a la expansión de un segundo pilar de la democracia que, si no era inexistente, estaba disminuido en el pasado: el de una esfera pública animada por una ciudadanía independiente que se expresa como electorado pero que permanece activa, ya sea como opinión pública o incluso como presencia ciudadana directa. Como ha señalado P. Rosanvallon,⁸ la desconfianza ciudadana hacia la representación, motor de su presencia pública virtual o real, no desdice los pronunciamientos electorales que instituyen representantes y gobiernos reconocidos, pero los coloca ante el desafío del cuestionamiento al poder y de la necesidad de reproducir en forma permanente su legitimidad.

Algunas interpretaciones en boga han caracterizado los cambios políticos acaecidos estos últimos años en términos de giro a la izquierda, basándose en la filiación de algunos de los candidatos políticos que llegaron recientemente al poder o se mantuvieron en él. Esta definición toma en cuenta la tendencia generalizada que expresan esos diferentes procesos nacionales a criticar y desandar las políticas neoliberales que predominaron en los años noventa, y a restablecer un rol protagónico del Estado. Sin embargo, en lo esencial, las políticas puestas en marcha tuvieron sus éxitos más significativos en el combate a la pobreza, pero no así en la reducción de las desigualdades sociales, y en cuanto a la redistribución por medio de los bienes provistos por el Estado (educación y salud, particularmente), en la mayoría de los casos se trata de un tópico pendiente. En algunos casos, el Estado ha retomado el control o tiene mayor participación en la producción de bienes estratégicos (gas y petróleo, en Bolivia y Venezuela), pero ello ha redundado en un incremento de

⁸ P. Rosanvallon (2006). En castellano (2007), Manantial.

los recursos que administra el Estado y en la capacidad de promover políticas asistenciales, y no necesariamente en un aumento de las capacidades ciudadanas autónomas.

De modo que el mencionado giro se ha limitado a reformas significativas que, en algunos casos, incrementaron las soberanías nacionales, aunque no afectaron la estructura distributiva. A ello puede agregarse la limitada cooperación entre los gobiernos presumidos de un mismo signo político: la persistencia de las desconfianzas y querellas nacionales y el retraso en la constitución del Mercosur y, más aún, de otros bloques regionales, ilustran cuán lejos se está de una concepción de reformas despegada de los intereses nacionales.

Algunos investigadores han querido ver, en las tendencias regionales, un retorno del populismo. La revolución bolivariana que encabeza Hugo Chávez, basada en la movilización de los pobres y excluidos, en un registro de polarización social entre ricos y pobres, e inclinada a perpetuar un poder encarnado, correspondería a determinados rasgos de los liderazgos y regímenes populistas, pero con la salvedad que por ahora persiste una legitimación electoral con competencia política y continúan vigentes las libertades públicas —cuestionadas algunas, pero no anuladas—, lo que, por el momento, hace dificultosa una asimilación plena al mencionado modelo. Los otros casos nacionales, a la fecha, tienen características que no los hacen compatibles para la aplicación de un concepto empleado para dar cuenta de experiencias pasadas.

En definitiva parecería que el curso de los acontecimientos políticos en la región requiere de la producción de conceptos para una realidad, en parte, inédita.

IMPORTANCIA DE LAS ELECCIONES Y DEBILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Las elecciones han devenido la única fuente legítima de acceso al poder. Aunque esta novedad mayor no tiene el mismo

alcance en todos los países de la región, pues la inestabilidad política y los poderes *de facto* han regido de modo variado en cada uno de ellos, lo cierto es que, luego de la ola de dictaduras militares que primó en América Latina en los setenta, la democracia electoral se eleva como un pilar de estabilización política enraizado en algunos dispositivos institucionales y sobre todo en las creencias ciudadanas.

El sustento electoral del poder es el sedimento más claro de la democratización relanzada en los años ochenta. Esta circunstancia marca toda la vida política. Las elecciones en general y en particular las presidenciales han sido el canal principal de la repolitización: esas elecciones han dramatizado, en los años recientes, alternativas en el rumbo de la sociedad y, de ese modo, han aparecido como significativas para los ciudadanos.⁹ En las situaciones de crisis las elecciones han canalizado la conflictividad o han permitido la salida de la deslegitimación.¹⁰

El presidencialismo concita una competencia propicia para la oposición en torno a un rumbo general y simplifica las alternativas, lo que ha contribuido a la estabilidad democrática, sin ignorar los problemas que acarrea el plus de personalismo de este sistema. Este factor de politización democrática parece desmentir los diagnósticos pesimistas y recomendaciones en boga en los años ochenta que consideraban esencialmente al presidencialismo como un heredero de la tradición caudillista, fuente de inestabilidad por la posibilidad de gobierno dividido e inapropiado para una evolución

⁹ D. Zovatto (2007) calculó un índice de participación electoral promedio de 72.14% para las 11 elecciones presidenciales en la región realizadas en 2005 y 2006, que estima levemente superior al periodo precedente (incremento en alrededor de dos puntos).

¹⁰ Ha sido el caso del referéndum revocatorio en Venezuela, las elecciones convocadas por Duhalde en julio de 2002, las efectuadas en Bolivia luego de la renuncia de Mesa o las efectuadas en Ecuador luego del alejamiento de Gutiérrez.

democrática de las costumbres cívicas. Hubo ulteriormente tentativas de reforma política que no prosperaron, mayormente orientadas a atenuarlo. En cambio, en muchos casos, el sistema presidencialista se perfeccionó con la elección directa en distrito único (supresión de los colegios electorales) y con un sistema de *ballotage* que deposita en la obtención de una mayoría, generalmente absoluta, la consagración de un ganador. Esta evolución ha permitido reforzar la autoridad política del ejecutivo, en algunos casos, por la importancia del pronunciamiento ciudadano positivo, y en otros, por la formación de mayorías ciudadanas que expresaban más bien un pronunciamiento negativo, pero que no por ello no daban autoridad al presidente electo.

Pero las elecciones, posteriores a una crisis o no, dan lugar a la constitución de una escena de competencia política que, en muchos casos, no estaba previamente delineada. En algunos casos persiste un sistema de partidos bajo formas coalicionales (Chile, Brasil), o éste se halla en mutación (Uruguay, México), pero en términos generales las elecciones no son más subsidiarias de un sistema de partidos estabilizado. En el pasado las elecciones medían las oscilaciones en la continuidad de los alineamientos políticos. Actualmente, aun en los casos de mayor estabilidad del sistema de partidos mencionados, se puede reconocer la intervención de una lógica diferente a la del pasado.¹¹

¹¹ La disociación entre candidato y partido de origen es patente en el caso de Brasil. En las elecciones de 2002 Lula había conquistado la presidencia, pero su partido, el Partido de los Trabajadores (PT), había alcanzado sólo 91 diputados sobre 513 y 14 senadores sobre 81. Aun contando las bancas de quienes lo apoyaron en la segunda vuelta no alcanzaba la mayoría en ninguna de las cámaras. En las elecciones de 2006 volvió a ganar en la primera (48.61%) y en la segunda vuelta (60.83%), pero a su partido le fue peor que cuatro años antes obteniendo 83 bancas de diputados.

La disociación entre partido y coalición puede ir también en sentido inverso. En Chile M. Bachelet no alcanzó la mayoría en la primera vuelta

Ello quiere decir que cada vez más la cercanía de los actos electorales promueve la constitución de una escena electoral específica que es la oportunidad para la institución de lazos de representación o para su renovación, y ello es particularmente cierto para las elecciones presidenciales pero puede suceder también a nivel local.

Con las campañas electorales se constituye una escena cuyos protagonistas están sustentados en las encuestas de opinión, que acreditan la verosimilitud de los candidatos, y en etiquetas o coaliciones que completan el perfil de las personalidades políticas en competencia. La constitución de la oferta política se hace en torno a personalidades que tienen un crédito en la opinión, y, a partir de ellas, se procura una construcción política más amplia con el propósito de conquistar un electorado. En las condiciones de una ciudadanía crecientemente independiente, la oferta política no puede limitarse a expresar un sector ciudadano determinado, y generalmente no es ésta su pretensión esencial, sino la de conquistar un electorado más amplio.

Esta fluidez en la relación entre oferta política y ciudadanía es la que ha dinamizado las escenas políticas. Con estas características las elecciones pueden ser consideradas una suerte de “mini-revoluciones”; instancias institucionales en las que los giros políticos se hacen posibles y en la medida en que tienen como sustento una ciudadanía autónoma, libre, son imprevisibles y la voluntad popular como fuente del poder prevalece y puede definir un rumbo a despecho de los poderes fácticos.

La fluidez en la oferta política y la fluctuación ciudadana, y en términos más generales la valoración de las elecciones, ha dado relieve a las decisiones legales y técnicas sobre las

(45.95%) pero la Concertación que la postulaba obtuvo para las listas de legisladores el 51.7%.

regulaciones de las campañas electorales, los sistemas de representación y el propio escrutinio.¹²

De modo que puede constatarse una progresión de la democracia en este ámbito institucional, puesto que el sistema representativo se ha instalado como un pilar del régimen democrático, pero su dispositivo principal son las campañas electorales y el voto.

Es sólo por medio de elecciones que se alcanza el poder, lo que significa que las disposiciones constitucionales que existieron de larga data ahora se cumplen y que existe una conciencia ciudadana y un entorno regional e internacional que inhiben la usurpación o el desafío al poder legal que prosperaron en el pasado. La centralidad del voto se afirma a expensas de las corporaciones, en primer lugar de la militar que en los momentos de crisis se pretendió custodio privilegiado del orden y asumió el poder. Las corporaciones, todas ellas, están disminuidas en su capacidad, no ya de amenazar al poder legal, sino incluso de condicionarlo en su ejercicio. También las vanguardias políticas, que pretendían encarnar una sustancia del pueblo, más allá de su expresión electoral, se han visto desacreditadas e inhibidas en su acción en la medida en que las elecciones son una fuente de poder legítimo. Éste, si bien no es suficiente para gobernar —porque la ciudadanía permanece activa y cuestionando dicho poder—, sí es indiscutido en el sentido de que no se

¹² Las elecciones presidenciales mexicanas pusieron en evidencia los problemas irresueltos tanto referidos a la regulación de las campañas, como a las normativas para dirimir una elección muy reñida. También esas elecciones plantearon la dificultad eventual en consolidar la autoridad presidencial cuando hay varios competidores y una sola vuelta, por lo que el presidente es electo con una primera minoría. Sin embargo, la evolución ulterior ilustra en este caso también el reconocimiento del acto electoral, aun por parte de quienes perdieron y hubiesen querido que se procediera de otro modo en el escrutinio definitivo.

instalan durablemente poderes paralelos o alternativos.¹³ Los límites del desafío de Andrés Manuel López Obrador al presidente Felipe Calderón son una ilustración, como lo es el acotamiento de los reclamos sectoriales luego de las elecciones que consagraron a Evo Morales presidente de Bolivia y las que se sucedieron ulteriormente sobre las autonomías y para las elecciones constituyentes.

Pero las elecciones, en su centralidad, son ilustrativas de una mutación política. Existe una tendencia, variable según los países, por la cual el dispositivo tradicional de la competencia política, los partidos políticos, no son más los principales animadores de la vida política y no son lo que eran en el sentido que no usufructúan la identificación ciudadana duradera que los constituía en el pasado en alternativas permanentes en la disputa por el poder. En su lugar, como resultado de su debilitamiento y desagregación, proliferan las redes y fracciones organizacionales, que son protagonistas de las articulaciones y rearticulaciones en torno a los líderes de popularidad. Este personalismo no implica necesariamente –y no parece haber sido el caso en la región– que se haya evolucionado hacia una frivolidad política. Pero la diferenciación política ya no es un legado provisto por una tradición político-ideológica, sino más bien un sentido derivado de la gestión del gobierno saliente por reclamo de continuidad o por oposición al mismo, o bien del proyecto por iniciar un ciclo político. En este último sentido, la diferenciación política más significativa suele estar habilitada por la crisis. La promesa programática ha perdido significación en la medida en que, más allá de un rumbo general, los avatares a que se verá expuesta una gestión de gobierno parecen imprevisibles a la hora de votar. Es decir,

¹³ “Se puede decir que la elección no es de aquí en más sino un simple modo de designación de gobernantes. La legitimidad de las políticas que emprenden es puesta a prueba permanentemente, debe ser conquistada, día a día, o caso por caso”, P. Rosanvallon (2006).

que en definitiva las identidades políticas son cambiantes: la propia diferenciación política que constituye a los rivales se rehace en lapsos más cortos de tiempo.

La construcción del lazo representativo que intentan los líderes de popularidad, sobre todo en la escena nacional, tiene como destinatario directo a la ciudadanía y se vale de la comunicación política facilitada por la televisión y otros medios de comunicación. Los políticos pueden instalarse como líderes de popularidad, o pretenderlo con independencia de las mediaciones partidarias. Se recurre eventualmente a los militantes, a las caravanas y a los actos locales —en cambio las grandes concentraciones que evocan “la masa” son generalmente evitadas—, pero aun esos recursos, cuando se emplean, se suman a los *spots* y los debates que, para la gran mayoría, animan la pantalla televisiva, los medios gráficos y crecientemente Internet. La aparición directa de los líderes políticos sin mediaciones, procurando dotarse de una audiencia y una opinión favorable resultan ser un recurso central en la construcción de una identidad, pero esta lógica de la opinión no se basta a sí misma. Se construye una imagen que es vehiculizada por los medios, con vistas a provocar adhesión y cuyo impacto es medido por las encuestas para, a su vez, perfeccionarla. Ese círculo, que tiene un polo en el candidato y su entorno de expertos en imagen y comunicación, y el otro en la ciudadanía que busca ser aglutinada como audiencia y potencial electorado representado, induce al conformismo y a la multiplicación de enunciadores que aspiran a representar una posición política de centro, en la presunción que es hacia ahí que convergen los electores.¹⁴

¹⁴ Ver P. Rosanvallon, F. Furet, P. Viveret, *La République du centre*. La proliferación de auto-identificaciones en términos de centro-izquierda y de centro-derecha ilustra esta tendencia a alejarse de la polarización. Pero ella coexiste con la búsqueda de la diferenciación política sin la cual la competencia política se desdibuja. La diferenciación se establece más nítidamente como apoyo o crítica a una acción de gobierno y a dilemas

Pero la diferenciación política es posible y no es obligatorio ni sucede forzosamente que el candidato sea simplemente prisionero de la opinión vehiculizada por las encuestas.¹⁵

La lógica de la opinión predomina en las escenas políticas nacionales; es allí donde el vínculo característico es el de la relación virtual entre un líder de popularidad y una audiencia ciudadana, sin mediaciones. A la vez, la escena nacional influye y condiciona las escenas locales, pero este nivel, el local, presenta una autonomía derivada de dos factores. Por una parte, en él se hilvana una red de intereses de quienes participan de la vida política en algún grado, lo que incide en la amplitud de la movilización cívica, que, en las disputas por las precandidaturas locales y, en menor medida, en la pugna para definir los cargos públicos en ese nivel, suele ser intensa. A nivel local cuenta, en mayor medida, el contacto cara a cara y la articulación de la política con lo que exista de vida asociativa. Por otra parte, el nivel local es, en algún sentido, más comunitario. Se juegan principios y valores en las decisiones municipales, pero adquiere gran significación la eficacia de la gestión, los emprendimientos hechos con vistas al interés común, a un *nosotros* de vecindario. Lo local invita al reconocimiento identitario y es refractario a la división y el conflicto, de un modo que generalmente no lo es la escena nacional. La tendencia al ejercicio interrumpido del poder por quienes alcanzan a los cargos ejecutivos locales es ilustrativa del enraizamiento aludido, que hace

que presenta la coyuntura nacional e internacional, de ahí la evolución de los posicionamientos y las diferenciaciones que caracterizan una escena política.

¹⁵ Las encuestas tienen por vocación dar una imagen de la opinión, pero en realidad la conforman. Existe una tensión en ese recurso vital de la acción política contemporánea, pues intervenciones variadas son posibles para la inflexión de los resultados en la expectativa que ello influya en los comportamientos ciudadanos. En otras palabras las encuestas pueden ser un recurso de la comunicación política ya no sólo para medir la opinión, sino para influenciarla.

factible la diferenciación y la competencia cuando fracasa la gestión o, a veces, cuando emerge un desafío asociado a una ola de cambio nacional, aunque los cambios de rumbo nacionales se traducen difícilmente en un cambio de manos en el nivel local.

De modo que la lógica de la opinión operante a nivel nacional aparece atemperada a nivel local, en donde la condición ciudadana se articula a la vecinal.

Por otra parte, aunque la acción política es cada vez más tributaria de una identidad constituida por diferenciación en el espacio público —predominando entonces la lógica de la opinión—, ésta no puede ser eficiente sin la organización política. No se puede competir electoralmente y gobernar sin contar con una organización política. La imagen del líder incluye, en alguna medida, sus recursos humanos de gobierno así como sus candidatos a la representación en el Congreso y por otra parte sus partidarios o aliados a nivel local. El grado de cohesión política y de lealtad pesará en las campañas electorales, y, llegado el caso, en la acción de gobierno. Dicho en otros términos, si los partidos que producían identificaciones ciudadanas masivas han perdido terreno o se han desagregado, el problema que se plantea es en qué medida pueden crearse o persistir estructuras políticas más reducidas de ciudadanos con vocación política y cierto grado de profesionalismo que evite la improvisación o la gestión incoherente, aspectos que han afectado a los líderes que fueron proyectados vertiginosamente al ejercicio del poder.

La constitución de nuevos partidos u organizaciones o la renovación de los viejos cuando éstos no se sostienen más en la identificación de amplios sectores ciudadanos es problemática. El personal político tiende a ser fluctuante, en algunos casos esa fluctuación se produce en los márgenes de una tradición y en otros es completamente libre, lo que delinea la figura de una suerte de clase política única en cuyo seno

se producen permanentes realineamientos.¹⁶ Otro elemento que interviene en la reconfiguración política es la emergencia de líderes que vienen de fuera de la esfera política e ingresan en ella repentinamente, como ha sido el caso del propio Chávez, de Ollanta Humala o de Correa. Los *outsiders*, que generalmente alcanzan notoriedad por una acción pública —en el caso de los militares mencionados por sus rebeliones ante el gobierno legal— adquieren crédito especialmente en las sociedades en donde la desconfianza hacia la representación política tradicional se ha incrementado.

La mecánica de construcción política en boga tiene como inicio una prefiguración de posibles postulantes que producen las encuestas de opinión; es, entonces, el espacio público el punto de partida. La notoriedad tiene fuentes variadas: puede ser el ejercicio de un cargo ejecutivo local, un desempeño público nacional, un liderazgo social, regional o partidario, u originarse por fuera del campo de la política; pero, en términos generales, los candidatos deben someterse al veredicto ciudadano de las encuestas o de las elecciones primarias. Es cada vez menos frecuente el líder partidario natural que subió los peldaños de la estructura; en otras palabras, para el éxito debe primar el juicio de popularidad público por sobre el poder en la estructura partidaria y ellos no siempre coinciden.

¹⁶ Ilustraciones significativas son las del parlamento brasileño, que según C. Couto (2005), entre 1985 y 1998, vio migrar de bancada a no menos de 686 diputados, o el del parlamento argentino en el que la bancada del peronismo federal que había competido contra los candidatos oficialistas del Frente por la victoria en las elecciones legislativas bonaerenses de 2005, se pasó en su mayoría a las filas del oficialismo poco después de los comicios. El caso del PRI en México es también ilustrativo, pese a que este partido, luego de perder las elecciones presidenciales de 2000, triunfó en buena parte de las elecciones intermedias que le sucedieron, una parte significativa de sus dirigentes, disconformes con la candidatura de Madrazo para las elecciones presidenciales de 2006, migró en dirección a los otros grandes partidos o coaliciones.

Esos líderes, ya sea auto-instituidos, o bien instituidos por la opinión o por los partidos deben procurar constituir su diferencia y, sobre todo en la pugna presidencial, tomar distancia de sus orígenes, ya sean sociales, culturales o partidarios, para así poder convertirse en referentes más universales de congregación. La constitución de coaliciones en torno al líder suele atribuir verosimilitud a esa identidad amplia.¹⁷ Pero, en muchos casos, no se trata de las coaliciones tradicionales en que los partidos negocian acuerdos y participan efectivamente de las decisiones de campaña y eventualmente de gobierno, sino que suelen ser acuerdos de oportunidad que simplemente proveen al líder de recursos que éste necesita para el ejercicio de su liderazgo, a cambio de algunas posiciones en los puestos electivos para los asociados.

Probablemente no pueda hablarse más de una crisis de representación, como se hacía hace unos años, con la expectativa que se tratara de un avatar transitorio al cabo del cual se volvería al formato considerado inherente a la democracia. En lo que hace a los partidos políticos, probablemente nos hallamos ante una mutación sin retorno. No son ni serán más lo que eran, pero algo de lo que son debería conservarse o aun fortalecerse pues es necesario para la plena institucionalidad democrática. Probablemente no se vuelva a votar por partidos políticos como sucedía en el pasado; los candidatos, la

¹⁷ Ha sido el caso de Lula, que estableció una coalición de gobierno con el Partido del Frente Liberal (PFL), tildado de centro-derecha, e incorporó en su primera presidencia a un reconocido hombre de las finanzas como ministro de Economía. También ha sido el caso de Kirchner, quien durante su campaña electoral anunció que permanecería en el cargo el entonces ministro de Economía, como garantía ante los temores de una gestión populista. Y es aun el caso de Tabaré Vázquez, quien incluye en su gabinete un abanico de tendencias que va desde el aperturista ministro de Economía hasta el ministro de Relaciones Exteriores, representante de la tradición socialista más reservada ante la globalización y el rol de Estados Unidos.

imagen de la cual son portadores, ha pasado a primer plano. Pero no podría haber candidaturas individuales y colectivas sin su inscripción en una entidad política que trascienda de algún modo a los individuos. Un grado mínimo de asociatividad no es sólo un requisito técnico para poder competir y gobernar, sino una condición para la calidad de la acción de gobierno, en la medida en que permite regular los liderazgos personalistas y dar continuidad y mayor homogeneidad a la acción de gobierno.

Es decir que esta mutación democrática presenta dificultades innegables y comporta riesgos, pero también puede considerarse, desde otra perspectiva, que el alejamiento de los ciudadanos de las pertenencias políticas duraderas puede conllevar un incremento de la libertad política, una evolución de la identificación política fijada en una tradición, en una pertenencia automática, en provecho de una reflexión ciudadana que lleva a elegir nuevamente cada vez que están convocados a votar o a posicionarse en el debate público cuando surgen temas que no posibilitan el alineamiento en un campo de pertenencia ya adquirido.

LA CENTRALIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO
EN LA CONSTITUCIÓN DE LAS IDENTIDADES
POLÍTICAS Y EN LA REPRODUCCIÓN
DE LA LEGITIMIDAD DEL PODER

Si las elecciones son la fuente del poder legítimo, pero no bastan para preservar la legitimidad del poder, es porque la vida política continúa luego de los comicios y no se agota en la institución de una representación legal. Se producen acontecimientos políticos y pronunciamientos ciudadanos virtuales o reales que van condicionando el ejercicio del poder.

Ese espacio público de acción ciudadana es la contracara de la representación formal, pero, en cierto sentido, la incluye: se debate, se forman opiniones y se ejerce influen-

cia, tanto en los ámbitos más informales de la comunicación política, como en el Congreso.¹⁸

El espacio público ha sido siempre parte de la democracia, la parte menos formal o menos instituida. El derecho a peticionar y el derecho de huelga son antecedentes que, junto a las libertades públicas (sobre todo libertad de prensa, libertad de cultos, libertad de circulación), concebidos como derechos independientes del poder, son antecedentes de la expansión contemporánea de éstos, que también ha tenido como escenario nuestras latitudes.

Aunque, desde fines del siglo XIX, la vida cívica devino en buena medida subsidiaria del sistema representativo, en realidad los conflictos y las luchas han impulsado la afirmación y ampliación de los derechos y la mejora de las instituciones en el sentido de un mayor universalismo; sin embargo, como se ha dicho precedentemente, en América Latina prevalece un Estado de derecho precario, con garantías limitadas.

Durante el siglo XX el espacio público estuvo dominado por los partidos y movimientos políticos, que articulaban y canalizaban las demandas sociales expresadas más informalmente en el espacio público. La presencia del pueblo en los ámbitos públicos era la expresión de un apoyo o de una demanda, pero generalmente resultado de un llamado del líder o de una organización los que, salvo circunstancias excepcionales, solían encuadrar a las masas movilizadas.

En los albores del siglo XXI, aunque subsisten expresiones como las anteriormente descritas,¹⁹ se extiende una expresión ciudadana virtual y real de naturaleza distinta, lo que

¹⁸ Aunque obviamente la tarea del Congreso es la de sancionar leyes y la del Ejecutivo la de adoptar decisiones de gobierno y administrativas, en tanto que el espacio público permanece como ámbito de deliberación sin pretensiones de ejercer poder. Ver J. Habermas (1998), y J. Cohen y A. Arato (1992).

¹⁹ En Venezuela parece dominar una dinámica de expresión política con esas características.

algunos autores han llamado la “democracia inmediata” o “continua” (Schnapper, 2002 y Rosanvallon, 1998).²⁰

Schnapper describe una democracia “providencial”, caracterizada por una extensión del principio igualitario, que se traduce en la pérdida de la trascendencia republicana en provecho de reclamos igualitarios apremiantes y fragmentarios. Señala esta autora que las desigualdades entre representantes y representados tienden a ser denunciadas y que el *homo democraticus* piensa que sólo puede ser representado por sí mismo.

Esta descripción se aplica también al tipo de movilización social en expansión en la región latinoamericana, en la que alternan la convergencia de todos en la protesta, con expresiones fragmentarias de intereses y descontentos.

La “democracia continua”, si bien está ilustrada por las demandas apremiantes y los estallidos ciudadanos, tiene un sentido más amplio, referido a la cotidiana omnipresencia ciudadana en la vida pública, libre de pertenencias, y en consecuencia, en algún sentido, inasible y fluctuante en sus preferencias. Esa fluidez se sustenta en una desconfianza ciudadana en los agentes institucionales que requiere la reproducción permanente de la legitimidad de gobernantes y representantes en general (oficialistas y opositores).

La conciencia de derechos que incita a grupos e individuos a formular públicamente demandas es una faceta de la afirmación de la igualdad de los contemporáneos que activa el malestar ante los privilegios y desigualdades sociales y acentúa la autonomía ciudadana y la independencia de los individuos.

Incluso los conflictos tradicionales adquieren nuevas características. Los dirigentes sindicales tienen problemas en el ejercicio de la representación como la tienen los dirigentes po-

²⁰ Esta constatación de una transformación de las democracias contemporáneas reaparece en varios registros contemporáneos, entre ellos los referidos a “la multitud” en P. Virno (2001) y en Hardt y Negri (2004).

líticos, y las corporaciones se debilitan y se desagregan, como sucede con los partidos políticos. Las bases reclaman ser consultadas permanentemente y, a veces, desconocen los acuerdos suscritos por los dirigentes. La asamblea auto-convocada, una expresión moderna de la democracia directa, sustituye, en muchos casos, la autoridad de los responsables corporativos, o incluso los desplaza del centro de conflictos y negociaciones. Pero esta conciencia de derechos se extiende a todo el ámbito de la vida pública y se traduce en una desconfianza y un malestar ciudadano con el poder, de carácter permanente.

Esta afirmación contemporánea de la igualdad, sustento de los derechos para todos, contribuye a echar luz sobre la naturaleza mixta del régimen político y de las bases permanentes de la conflictividad. No se trata tan sólo de la facticidad de las desigualdades económico-sociales, que habilitan accesos diferenciales a bienes culturales y a la influencia o al poder político, sino de percatarse que el propio ejercicio de los derechos y, en particular, de los políticos conlleva la coexistencia de lógicas de igualdad y de privilegio. La dimensión aristocrática del régimen político coexiste con la democrática o igualitaria en el propio proceso de representación. Votan o pueden hacerlo todos los ciudadanos, pero no todos tienen oportunidades iguales de llegar a las responsabilidades ejecutivas y legislativas y, en términos generales, a las posiciones directivas del Estado. Es más, el sentido del voto es elegir a los más capaces, de modo que se produce una diferenciación de la cual luego, en parte, se reniega.

Quienes habitan la esfera de la dirigencia política tienden a permanecer en ella y a usufructuar los beneficios que le son propios. Pero si esto se ha hecho más visible e irritante es por la mayor conciencia de la igualdad ciudadana, paralela al debilitamiento de los proyectos e identidades colectivas que, en el pasado, diluían las diferencias entre dirigentes y dirigidos por una identificación en la causa común, al menos en el interior de cada campo político. Esta afirmación

sobre la percepción de “la clase política”, que tiene alcance presente no va en desmedro de la renovación producida en la dirigencia política que se ha percibido en algunos países de la región. Pero esta renovación, para el ciudadano común, se inscribe en el registro de la circulación de las elites.

De modo que los representantes, aun cuando son mejor aceptados si se producen procesos de renovación frecuentes, son considerados como una clase aparte. Y la desconfianza hacia la representación atraviesa la estructura social, aun cuando frecuentemente algunas elites sociales tienen una relación de connivencia con el poder político.

Esta realidad de una ciudadanía crecientemente autónoma –aunque naturalmente persisten lazos de identificación más tradicionales–, es la que ha dado sustento a una mutación política, a una democracia, efectiva o esbozada, diferente a la que conocimos.

La ciudadanía es omnipresente en la vida política. Su umbral de expresión, que, sin embargo, tiene gran peso, es el momento en que se forma la opinión pública constituida por las encuestas. La evolución de la opinión –y las manipulaciones sobre la misma– condicionan las decisiones políticas, ya sea que se las tome como demandas a recuperar o como desafíos a interpretar y responder. Aun antes del inicio de las campañas electorales o en su transcurso, pesan en la definición de las candidaturas y de las estrategias de campaña,²¹ en las decisiones de gobierno y en los líderes de oposición.

Esta constitución de la opinión pública tiene un eje en su medición por las encuestas (se trata de una figura virtual, no de un actor), pero su ámbito más amplio es el espacio

²¹ En Chile el retiro de S. Alvear como precandidata por la democracia cristiana se produjo cuando la ventaja que le llevaba M. Bachelet en las encuestas parecía irreversible. En México A. M. López Obrador, luego de la ausencia al primer debate entre los candidatos, y en medio de una campaña calificada de “sucía”, lo que se reflejó en su descenso en las intenciones de voto, redefinió su estrategia de campaña.

público. La otra fase de la opinión encuestada es la audiencia de la televisión y otros medios de comunicación. En el espacio público en el que se produce la comunicación política intervienen diferentes actores que son consuetudinarios, otros actores institucionales —el propio gobierno, los partidos políticos, las corporaciones de intereses— y se conforman grupos o colectivos ciudadanos y movimientos sociales que tienen la vocación de ser actores de ese espacio.

Los recursos propios de la televisión y los medios gráficos (periodistas y formadores de opinión) constituyen una vértebra de la comunicación política que se sitúa en un equilibrio entre los microclimas de las redacciones, los intereses de los directivos de los medios y la opinión que no puede ser simplemente influida sino que tiene que ser “representada”, es decir tomada en cuenta en sus preferencias, aunque éstas sean vagas, para que haya conexión comunicacional, es decir audiencia. Los periodistas se han transformado en figuras políticas, a veces, centrales e intocables y son animadores decisivos en la comunicación política. Se acreditan en una suerte de representación de la opinión pública; sus críticas y sus interrogantes denuncian y califican invocando, frente a la legitimidad política, una legitimidad moral (la de los valores compartidos por la comunidad política). Con frecuencia, los gobiernos los sitúan como sus adversarios más temidos, tanto más cuanto terminan por sustituir a una débil oposición. Uno de los aspectos notorios en la capacidad de los periodistas para constituir la agenda pública son las denuncias sobre corrupción producidas o retomadas por los medios, que inciden en la renuncia de funcionarios y en la evolución de la popularidad de los implicados.

Pero otros actores son más afines a lo que otrora considerábamos la “sociedad civil”. Se trata de grupos de representación virtual, sostenidos por un limitado número de asociados o activistas, que tienen predicamento mediático porque gozan de un respaldo ciudadano más amplio y logran

ser emisores innovadores en la comunicación: los familiares de rehenes de la guerrilla en Colombia, las abuelas de Plaza de Mayo en Argentina, las organizaciones ecologistas en varios países de la región. Se trata de asociaciones voluntarias que se dan finalidades públicas e inciden en la fijación de la agenda política. Amén del sustento ciudadano del que gozan, que es virtual porque no es participativo, o sólo lo es esporádicamente, estas asociaciones suelen estar sostenidas por recursos públicos nacionales o internacionales y contar con funcionarios remunerados.

Junto a ellos persisten movimientos sociales de tinte más tradicional, que también han experimentado transformaciones. Lo más notorio es el debilitamiento de las organizaciones sociales, que incluye una crisis de representación que en el ámbito social, particularmente el laboral, parece replicar lo que sucede en el político. Estas organizaciones frecuentemente mantienen una representación sectorial formal, pero en el momento de los reclamos y los conflictos suele producirse un desplazamiento de las decisiones hacia los propios actores movilizados, que instituyen a la asamblea como instancia decisoria, a veces en paralelo o contradiciendo a las autoridades formales. En definitiva, el ámbito público ha cobrado, en este sentido, también un nuevo relieve. Sigue siendo, en algunos casos –Venezuela, Colombia, México–, la arena de exhibición de fuerzas preexistentes con sede territorial o laboral. Pero, en estos casos, como en otros, la acción que en él se desenvuelve suele orientarse, ya no a la de exhibición, sino a dar origen a una identidad social o político social.

El ámbito público ha sido el escenario de emergencia de identidades hasta ahora veladas o renovadas, en particular los movimientos indigenistas en los países andinos, reclamos en términos de reconocimiento de los pueblos originarios, pero también de derechos colectivos, que se han trasladado al cuestionamiento de la configuración institucional y constitucional de esas sociedades.

Pero en el ámbito público se han constituido identidades con individuos que carecían de un vínculo colectivo preexistente, los sectores excluidos en términos de desempleo, de pobreza o de ambos. El corte de ruta en los suburbios de Buenos Aires, luego extendido a otros centros urbanos de la región, ha tenido como protagonistas a los excluidos sociales que adquirirían identidad, existencia y voz con el corte de rutas, con frecuencia prolongado en el tiempo. Este tipo de acción era un recurso, que al trastornar la actividad en un sector de la urbe, sacaba a sus protagonistas de la impotencia y apremiaba soluciones de las autoridades. Como consecuencia del encuentro en la calle se sedimentaban algunas formas de lazo social y organización más duradera. En sentido estricto, lo más semejante a la sociedad civil clásica –asociación voluntaria con finalidades públicas– se ha dado en los sectores populares más bajos como resultado subsidiario de la acción pública disruptiva, pero no siempre se trata de auto-organización, dado que en muchos casos ella ha sido el resultado de la intervención de un vector externo (una vanguardia política o un sindicato) que permanece activo en su rol dirigente.

La protesta callejera en su modalidad de bloqueo se ha extendido a diferentes protestas sociales. Esta activación ciudadana tiene familiaridad con una más espectacular, el estallido: la expresión de descontento generalizado que hace converger multitudes heterogéneas en un veto o un reclamo y que puede llevar a la paralización de actividades o al desplazamiento de gobiernos. La presencia ciudadana como control, veto o calificación,²² constituye un pilar de las democracias contemporáneas, y ver las cosas de ese modo echa otra luz sobre los procesos regionales. La democracia así concebida es un régimen inestable, pero no necesariamente frágil o condenado a la ingobernabilidad. La vida en el espacio público imprime a los regímenes políticos una

²² Ver Rosanvallon, P. (2007).

dinámica. La autonomía ciudadana, que es sustento de la fluidez pública, plantea, sin embargo, problemas. La activación ciudadana espontánea no tiene una virtualidad democrática ni es portadora *per se* de un sentido de justicia. Esa activación en su estadio inmediato exterioriza necesidades y pasiones y puede, en su desenvolvimiento, hacerse muy identitaria e irredentista.

Aun así, la activación social —la protesta, la demanda— suele echar luz sobre los rincones oscuros de los dispositivos institucionales y sobre los antecedentes de las decisiones de gobierno y, en todo caso, constituye un desafío al poder al requerir respuestas públicas.

En ese sentido, si la movilización popular y ciudadana tiene una virtualidad democrática, no es por la sustancia de sus demandas —que aparejarían, según cierta utopía, soluciones definitivas y justas— sino porque requiere la argumentación de las decisiones e invita, y por momentos urge, una respuesta que canalice y ordene intereses inmediatos y pasiones en términos de principios generales que compatibilicen las demandas variadas que coexisten en una comunidad política. Pero la politización de la activación social es sólo una virtualidad. Allí donde no hay instituciones que regulen y líderes que en su rivalidad contribuyan a la politización de la acción ciudadana, ésta puede permanecer en un estadio de afirmación identitaria, de bloqueo o aun de destructividad institucional. Es decir, puede convertirse en fuente anti-política.

EL GOBIERNO DE NÉSTOR KIRCHNER,
UNA ILUSTRACIÓN DE LOS NUEVOS
TIEMPOS POLÍTICOS

La evolución de la democracia argentina es ilustrativa de las transformaciones políticas acaecidas y de los nuevos desafíos a la democracia.

Después de décadas de dictaduras militares alternadas por gobiernos surgidos de elecciones pero inestables y que no alcanzaban a mantenerse en el poder por los plazos legales, en 1983 parecieron reunirse nuevas condiciones para la estabilidad política. Por lo pronto el advenimiento de un gobierno civil fue resultado de la propia descomposición de la dictadura militar, víctima de sus fracasos y de una incipiente resistencia civil. Los actores históricos, peronistas y radicales, encararon un proceso de reconocimiento mutuo y de las reglas de juego democráticas en un contexto de competencia más real, en la medida en que, junto a una vigorización de la conciencia democrática experimentada bajo la dictadura militar excepcional, se comenzó a debilitar el alineamiento en campos político-sociales en provecho de una mayor libertad ciudadana.²³ Durante los primeros años, el proceso de democratización, que debió enfrentar la dura desestabilización de las corporaciones, parecía guiado por el modelo institucional de las democracias maduras.

La batalla democrática por debilitar a las corporaciones fue exitosa, la disposición cívica y algunas decisiones valientes del primer gobierno democrático, que llevaron al enjuiciamiento de los jefes militares por los crímenes excepcionales, asentaron el progreso democrático.²⁴

²³ En las elecciones de octubre de 1983, R. Alfonsín, el candidato radical, triunfó frente a I. Lúder, el candidato peronista. Los tiempos habían cambiado y un candidato no peronista podía llegar al poder en elecciones libres.

²⁴ El gobierno de R. Alfonsín creó una Comisión independiente, la Comisión Nacional Sobre la Desaparición de Personas (Conadep), que elaboró el célebre informe "Nunca más" sobre los crímenes excepcionales promovidos por el régimen militar instalado en 1976, el más lesivo de los cuales era "la desaparición de personas". Sobre la base de este informe y luego de la actitud elusiva de los tribunales militares, la Cámara Federal de Buenos Aires condenó a los miembros de las primeras juntas militares, en un fallo que abría un nuevo capítulo jurídico político: los militares, aun los altos mandos, eran desinvestidos de sus privilegios y comparecían

Pero la evolución institucional siguió un camino diferente al previsto, al menos por los académicos. La sucesión presidencial de 1989, un progreso en sí misma,²⁵ efectuada en medio del descontrol hiperinflacionario abrió paso a un ciclo de gobierno de grandes transformaciones económicas bajo el signo de la modernización conservadora²⁶ y de un ejercicio del poder concentrado y decisionista. Los apremios de la inestabilidad económica brindaron la oportunidad para establecer una forma de gobierno de “emergencia permanente”.²⁷ A lo largo de la década, los alineamientos políticos tradicionales se trastocaron y, mientras el peronismo en el poder estableció una alianza con fuerzas políticas de derecha, emergió hacia mediados de la década –entre el radicalismo y una fuerza política progresista republicana que, al nacer, había desestabilizado el bipartidismo tradicional–,²⁸ una Alianza

como ciudadanos comunes. Posteriormente hubo un estancamiento en la revisión del pasado con las leyes de amnistía y los indultos, del cual se está saliendo dos décadas después.

²⁵ La alternancia, la transmisión del mando entre presidentes civiles de distinto signo político que se produjo en 1989 y 1999 tenía antecedentes remotos en la historia nacional.

²⁶ Para un análisis del proyecto de C. Menem y sus primeros años de gobierno ver V. Palermo y M. Novaro (2004).

²⁷ Ver H. Quiroga (2005).

²⁸ La nueva fuerza, que finalmente adoptaría el nombre de Frepaso, se potenció en su diferenciación por la crítica al pacto de Olivos firmado entre C. Menem y R. Alfonsín. El primero lo había impulsado para obtener una reforma de la Constitución nacional que introdujese una cláusula reeleccionista, mediante la cual compitió y triunfó en las presidenciales de 1995; y el segundo se había sentido forzado a aceptar la reforma y había aprovechado la oportunidad para incorporar cláusulas que consideraba una mejora para el sistema político. Ese pacto provocó un gran malestar en amplios sectores ciudadanos y permitió que el Frente Grande, liderado por Carlos Chacho Álvarez (espacio luego integrado en el Frepaso) obtuviera una amplia representación de la Asamblea Constituyente y que alcanzara el segundo lugar en las presidenciales de 1995, desplazando a la UCR a un tercer puesto.

que ganó en 1997 las elecciones legislativas y en 1999 las presidenciales.

Por entonces los signos anticipatorios de los cambios en los vínculos políticos eran ostensibles. Los partidos tradicionales no podían ya basarse tan sólo en las capacidades de sus estructuras organizacionales, y se involucraban en alianzas que desdibujaban su perfil. En el caso del justicialismo, la política encarada por el presidente Menem, en tensión con las tradiciones partidarias, se vio reforzada por sus alianzas con el mundo de los negocios, reteniendo también el apoyo popular mientras dicha política fue exitosa. El radicalismo, por su parte, al involucrarse en el pacto de Olivos, algo inconcebible desde el punto de vista de sus tradiciones generalmente intransigentes con el poder arbitrario, perdió credibilidad. Ambos hechos —el sesgo conservador de las políticas menemistas y la pérdida de credibilidad del radicalismo— facilitaron la emergencia del Frente País Solidario (Frepa) como tercera fuerza política. Las elecciones legislativas de 1997 en que triunfó la nueva alianza fueron ilustrativas de la fluctuación del voto ciudadano aun en lo que fueran los reductos populares del peronismo y un anticipo de una nueva alternancia en el poder, que se produciría con las presidenciales de 1999. La desagregación incipiente de los partidos-movimientos políticos, alentada por el debilitamiento de la lealtad ciudadana cautiva, se expresó en la división del aparato peronista ante un nuevo y anticonstitucional intento reeleccionista de C. Menem, que careció también de respaldo ciudadano.²⁹

El gobierno de Fernando de la Rúa duró apenas dos años, hasta fines de 2001, cuando el descontento ciudadano

²⁹ C. Menem pretendía una interpretación de la Constitución que lo habilitara a competir por un tercer mandato en 1999. Encontró la oposición de parte del aparato partidario liderado por E. Duhalde, quien tenía sus propias aspiraciones, y sobre todo de una opinión pública que en su gran mayoría era desafecta a ese proyecto.

por la ineficacia de la gestión y los primeros síntomas que preanunciaban la debacle —las restricciones a los ahorros y depósitos bancarios—, desembocaron en un estallido conocido como “el cacerolazo” que forzaría su renuncia. En el camino de esta experiencia frustrada se había deshecho la coalición gobernante y pulverizado su ala progresista.

Este estallido ciudadano y la discontinuidad institucional que acarrió, fue un punto de inflexión política que profundizó los rasgos de la evolución esbozados en los noventa. La movilización cívica bajo la consigna “Que se vayan todos” (“Que no quede ni uno solo”) se dirigía no sólo al ministro de Economía y al presidente finalmente desplazados, sino a toda la clase política. Esta expresión de malestar tan poderosa, y paralela a la des-institucionalización que profundizó el descontento ciudadano, fue de naturaleza espontánea,³⁰ e indicó que la relación gobernantes-gobernados había cambiado, el paso del tiempo confirmaría que no se trataba de una crisis transitoria de legitimidad. La desafección respecto a los partidos y dirigentes políticos adquiriría un carácter permanente. *A posteriori* de este acontecimiento no se produjo la anunciada renovación política; la elección de representantes se hizo sobre la base de las imágenes y promesas de candidatos individuales que, en lo esencial, provenían del lote de quienes ejercían o habían ejercido cargos públicos, pero el apoyo puntual que recibían no suprimía la desconfianza instalada en los ciudadanos. Este abandono de las identificaciones partidarias, que tuvo expresión en la desagregación de los partidos y movimientos tradicionales, no tuvo consecuencias amenazantes para el régimen político, puesto que la ciudadanía no canalizaba su desconfianza hacia el reclamo de un orden político alternativo, por el contrario, su protesta era compatible con la valorización de las elecciones y el respeto del veredicto de las urnas.

³⁰ Ver Cheresky (2006a).

El re-encauzamiento político e institucional se afirmó con las elecciones presidenciales efectuadas el 27 de abril de 2003. Éstas, que a diferencia de las anteriores, estuvieron signadas por una participación ciudadana involucrada aunque no entusiasta,³¹ ilustraron la desagregación de las fuerzas políticas tradicionales: los cinco principales candidatos compitieron con siglas que no correspondían a ninguna de las conocidas.³² El presidente electo fue Néstor Kirchner, quien había salido segundo en la primera vuelta electoral, con el 22.24% de los votos, y que terminó consagrado gracias al abandono de su rival, que desistió de presentarse al *ballotage* temiendo una segura derrota. En un contexto de fragmentación la competencia política había dividido el campo peronista.³³

Aunque los primeros pasos para la normalización institucional se habían dado durante el gobierno interino de E. Duhalde, con Néstor Kirchner se daría el giro decisivo para la salida de la crisis; por las circunstancias y por el modo

³¹ En las legislativas de octubre de 2001 que precedieron al Cacerolazo, se había expresado un considerable rechazo de la oferta: la negatividad electoral —suma de abstenciones, votos nulos y votos en blanco— había alcanzado a 45% de los votantes habilitados. Ver I. Cheresky, J. M. Blanquer (2003).

³² Entre los candidatos que estaban en el pelotón que encabezaba una competencia muy fragmentaria se encontraban tres originados en el tronco peronista y dos desprendidos del radicalismo, ninguno de ellos se postulaba con una sigla partidaria tradicional.

³³ El clima que dominó la campaña electoral fue el de la denuncia de la “política neoliberal” de los noventa —desde perspectivas variadas—, y en particular el rechazo del candidato C. Menem, que había sido, en ese entonces, presidente, y que aspiraba a serlo nuevamente. El campo peronista apareció dividido, pero gracias al voto regional —Menem obtuvo una alta votación en su provincia, La Rioja y en el noroeste— el ex presidente terminó encabezando la votación en la primera vuelta con 24.45% de los votos. Desistió de continuar en la lid porque las encuestas indicaban que todos los votos dispersos se concentrarían en Néstor Kirchner, quien había llegado segundo en la primera vuelta.

en que el gobierno encaró dicha salida, se configuraba un periodo de excepción que se prolongaría durante los cuatro años y medio de su presidencia.

La vulnerabilidad del presidente, dada por la precariedad electoral de origen y por los escasos recursos institucionales propios, nunca fue puesta de manifiesto porque el pronunciamiento electoral, pese a su legitimidad sobre todo negativa, no era cuestionado, y porque pronto el propio presidente electo se dio un nuevo sustento de poder en una relación directa con la ciudadanía, conformando una suerte de electorado postelectoral.

Kirchner, presumido como presidente débil, considerado deudor de su padrino político —el presidente saliente que lo respaldó— e incitado a tejer acuerdos parlamentarios para poder gobernar, fue en verdad un presidente inesperado (Nattanson, 2004). A favor de las circunstancias políticas, instaló su eje de poder en el ejercicio voluntarista de las decisiones ejecutivas y supo con su acción de gobierno ganarse rápidamente el apoyo ciudadano, sin mediaciones institucionales e independizarse de los presuntos tutores y compromisos.

Durante esos años, el ejercicio de un poder concentrado pareció justificado en vista de la situación de excepción reiteradamente invocada (el estar en “el infierno”, como solía decir el presidente) y contaba con el respaldo popular.

Fueron las circunstancias las que permitieron a N. Kirchner invocar la excepcionalidad de la situación para gobernar con pocas restricciones sosteniéndose en el apoyo directo de la opinión y como consecuencia alineando el apoyo parlamentario y sobre todo obteniendo la delegación de facultades legislativas o el consentimiento para gobernar por decreto (valiéndose de los denominados “decretos de necesidad y urgencia”). La agenda de gobierno parecía fijada, al menos en parte, por los estragos de la debacle. Sin embargo, el presidente acreditó su posicionamiento del “lado del pueblo”, adoptando decisiones desaconsejadas por los expertos y los

grupos de interés o consideradas peligrosas por los sectores que afectaba. Se reestructuró y renegoció la deuda pública desde una posición intransigente, lo que permitió cambiar los títulos emitidos por otros que representaban el 35% del valor original y postergar los plazos para el reembolso del capital en deuda, de modo que la carga sobre la economía argentina se alivió considerablemente, a la vez que se afirmaba un sentido de mayor equidad porque las pérdidas no caían sólo sobre los asalariados y beneficiarios de ingresos fijos locales.

Luego de haberse salido de la convertibilidad monetaria que rigió durante los noventa —establecía una paridad entre el peso y el dólar—, y que inicialmente había contribuido a detener la inflación, pero luego desalentó la actividad productiva nacional, se revalorizó el peso, lo que favoreció las exportaciones, alentó un renacimiento de la industria y engrosó las arcas del Estado, permitiendo un superávit fiscal inédito. El contexto de crecimiento continuo a tasas superiores al 8%, favorecido por el tipo de cambio y por la demanda de nuevos grandes compradores de materias primas en el mercado internacional, tuvo también sus consecuencias en la mejora de salarios y en la caída de la desocupación. Aunque las políticas sociales no apuntaron a reformas estructurales, sí se congelaron tarifas de servicios, se subsidiaron transportes públicos en manos privadas y se procuró controlar los precios de los consumos básicos, de modo que los índices de pobreza e indigencia cayeron pronunciadamente.

Por otra parte, el impulso a una acción decidida de revisión de las leyes de perdón y amnistía por los crímenes cometidos durante la dictadura militar, así como el compromiso público reiterado con la defensa de los derechos humanos, dieron una dimensión ético-política a la acción de gobierno. Así, se iba a contracorriente de la postergación de un juicio político y jurídico sobre el pasado a lo que se había llegado por temor a la capacidad desestabilizadora aún atribuida a la corporación militar.

En el plano institucional, la concentración creciente de poder sólo fue compensada por el juicio a la mayoría de los miembros de la Corte Suprema y su renovación, lo que consolidó un poder que actúa con independencia del Ejecutivo.

De modo que el formato político de salida de la crisis que se estableció en junio de 2003 conllevó una politización sustentada sobre todo en el reestablecimiento de la autoridad presidencial y su actuación decisionista en aspectos cruciales. Puede señalarse que se restableció una centralidad en el rol del Estado, que recuperó funciones reguladoras en las políticas sociales y económicas. Pero esta intervención ha sido, durante los años mencionados, de naturaleza personalista, por vía de la intervención directa del presidente o de sus funcionarios, siendo escaso el saldo de construcción institucional.³⁴

La acción política emprendida por el presidente fue exitosa en el plano económico y político, lo que lo convirtió en el artífice de la salida de la crisis y le dio un gran crédito de popularidad. Pero la singularidad de este liderazgo personalista tiñó el formato de salida de la crisis. El presidente ejerció plenamente el rol de líder de un proyecto y configuró un movimiento heterogéneo de partidarios y de aliados provenientes de otras fuerzas políticas que se sumaron más individual que colectivamente a la vertiginosa dinámica oficialista. Si bien en las elecciones legislativas de 2005 el presidente reforzó su posición institucional en el Congreso, luego de haber librado una batalla de diferenciación con sus ex aliados del peronismo tradicional, el retorno al ámbito oficialista de los peronistas que lo habían enfrentado en las urnas, y la conformación de una coalición plural con la mayoría de los gobernadores radicales, dieron al oficialismo las características de una fuerza que, aunque predica la renovación política, la lleva a cabo moderadamente, rindiéndose al

³⁴ Para una perspectiva más detallada sobre estos años ver Cheresky, I., "Un signo de interrogación sobre la evolución del régimen político", en Cheresky, I. (2006b).

pragmatismo de asegurar sus capacidades de gobierno y de permanencia en el poder, constituyendo una coalición de los que gobiernan y controlan recursos estatales. Esta dinámica, que se ha acentuado en 2007, está en contradicción con las promesas de renovación política y de gestación de un polo de centro-izquierda en la que cree un sector de su movimiento. Sin embargo, la estrategia seguida por N. Kirchner no ha sido tan sólo pragmática como algunas de sus decisiones de gobierno lo revelan. En cuanto a su identificación política, su resistencia a reconstituir y liderar el peronismo —el que carece de autoridades nacionales y no funciona a ese nivel como institución— posibilita la emergencia de rivales que reclamen encarnar la autenticidad de esa tradición. Las alianzas con los gobernadores radicales, por su parte, conllevan restricciones al ejercicio personalista del poder del presidente o de su eventual sucesora, Cristina Fernández de Kirchner. Una vocación simplemente pragmática de permanencia en el poder no hubiese emprendido ese camino riesgoso: tensión con su partido de origen y “concertación plural”.

Durante los años transcurridos se conformó un poder presidencial sustentado en la opinión pública, en un escenario unipolar. La oposición, endeble como toda la clase política luego de la debacle de 2001, fue arrollada por el éxito en la salida de la crisis, que sostuvo la popularidad presidencial y quitó verosimilitud y eco a sus críticas. Ninguna de sus variantes pudo constituir un programa alternativo que fuera atractivo para los ciudadanos dubitativos y aun en parte los disconformes y ello aunque la popularidad del presidente haya declinado con posterioridad a las legislativas de 2005 y más acentuadamente en el transcurso de 2007.

Néstor Kirchner ha desempeñado regularmente el rol de jefe de movimiento y aun de activista que se identifica con el ciudadano común y, al actuar de este modo, ha descuidado su tarea de regulación y arbitraje entre los intereses en pugna y el de promotor de las regulaciones institucionales. En térmi-

nos más generales, el rol del presidente como garante de los derechos de todos quedó relegado a un segundo plano. Ésta es una de las fuentes de descontento que ha desgastado la imagen de N. Kirchner. A ello debe sumarse que el carácter informal, poco orgánico de ejercicio del poder ha precipitado una serie de escándalos que hacen presumir la existencia de focos de corrupción, y en todo caso de un modo de ejercer las responsabilidades de gobierno por parte de los funcionarios que se atiende poco a los principios de austeridad y transparencia que se habían proclamado en un inicio. En otras palabras, el gobierno ha sufrido una erosión en la dimensión ético-política que era uno de sus puntos fuertes.

Las vulnerabilidades señaladas ilustran el agotamiento del modelo de ejercicio de poder personalista basado en la opinión pública con que se encaró la salida de la crisis, y plantea interrogantes respecto al camino a transitar hacia un formato político que deje atrás la excepción e introduzca las reconstrucciones institucionales que consoliden el desarrollo y mejoren la calidad de la democracia.

Las elecciones nacionales de legisladores y de gobernadores, que transcurren a lo largo del año 2007 y culminan el 28 de octubre con la elección presidencial, comportan desafíos para todos los actores políticos.

Las elecciones provinciales, a medida que se llevan a cabo, ponen en evidencia su relativa disociación de las elecciones nacionales. El hecho más notorio es que la popularidad de N. Kirchner se traslada insuficientemente hacia sus partidarios, de modo que, en varios distritos, triunfan candidatos que no son afines al oficialismo o incluso que son abiertos opositores.

La escena política nacional se ha constituido con un grupo principal de personalidades que hicieron acto de candidatura por sí mismos, encarando luego la búsqueda de soportes partidarios y organizacionales. Las coaliciones que se forman parecen signadas por la fragilidad propia de una simple

articulación electoral. Ellas se hacen en torno a candidatas “locomotora”, y las redes y organizaciones políticas se asocian con la expectativa de beneficiarse del efecto arrastre para los candidatos incorporados en las listas de legisladores. Estas coaliciones se inscriben bajo rótulos nuevos o de reciente factura y por lo general se mantienen a distancia de lo que queda de los partidos tradicionales.

El oficialismo postula para la presidencia a Cristina Fernández, senadora nacional y esposa del presidente, como candidata del cambio en la continuidad. Es la favorita según las encuestas, pero en un contexto en que aparecen nuevas restricciones que requieren respuestas pertinentes para hacer verosímil la transición a una nueva etapa dentro del proyecto oficialista.

En primer lugar, la popularidad por el modo de la salida de la crisis es de Néstor Kirchner, y aunque todo indica que hay una identificación general entre la candidata y su marido que incrementa su base de popularidad, los éxitos pasados son un crédito insuficiente. Está pendiente el formular con claridad un proyecto frente a los desafíos y carencias presentes, y ello supone entrar en el ruedo de la comunicación política y argumentar respondiendo las réplicas de adversarios políticos y de periodistas, lo que no es afín al estilo desarrollado por el gobierno hasta ahora.

La identidad política de la candidata está también condicionada por una tensión entre la continuidad de la renovación política y las necesidades electorales de no perder el apoyo que pueda acarrear el aparato peronista tradicional. Esta tensión se traducirá en la conformación de las listas de diputados nacionales en los distintos distritos, en la que se verá el peso del propio presidente y de los caudillos locales, en varios casos sospechados de un alineamiento oportunista con el proyecto oficialista. También esta tensión se pondrá en juego en la actitud de la fórmula oficialista Cristina Kirchner-Julio Cobos en relación con la variedad de listas

locales. En algunos casos, cuando las elecciones provinciales y locales se hacen en una fecha que no coincide con las presidenciales, se verá que los candidatos de la fórmula responden a los requerimientos de apoyo de las listas oficialistas o afines en competencia. En las que coinciden con las presidenciales —es el caso de ocho provincias—, dejar que se añadan todos los candidatos locales que lo deseen a la boleta presidencial puede sumar votos, pero puede ser resistido por los caudillos tradicionales, que verían en ello una amenaza y una inaceptable “primaria solapada” con quienes aspiran a desalojarlos.

LOS DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS

Los cambios descritos invitan a una actualización en los conceptos que permita conocerlos mejor y, naturalmente, una conciencia en los actores políticos y sociales que los disponga a emprender reformas que acompañen esos cambios o incluso influyan sobre ellos, pues no se trata de predicar una racionalidad inherente a lo real, que presupondría una relación simplemente de adaptación con lo que sucede.

La reflexión académica está confrontada con la dificultad de tener en cuenta los déficit institucionales que se prolongan en el tiempo y a la vez tomar en cuenta la magnitud en la mutación de la democracia contemporánea que inhabilita considerar la evolución de la representación y participación ciudadana simplemente en términos de crisis.

Aunque el valor de las generalizaciones es también, en este punto, relativo, podemos afirmar que el Estado de derecho tiene, en la región latinoamericana, un alcance muy desigual y ello afecta la condición ciudadana en su totalidad. Naturalmente, si el amparo de la ley y de la seguridad, suministrado muy particularmente por la justicia y las fuerzas de seguridad no tiende a alcanzar a todos por igual sin considerar el estatus social o la región, el ejercicio

de los derechos civiles en conjunto está afectado (incluyendo las libertades de comunicación, de asociación, de pensamiento). Pero también si un umbral de bienes y servicios básicos —que incluye la educación y la salud, pero también los recursos mínimos para la subsistencia— no está asegurado, entonces las condiciones para una ciudadanía plena no estarán satisfechas porque quienes están sometidos al apremio de la necesidad no pueden participar libremente de la comunicación y política y tener la posibilidad de elegir sin trabas. Las dos dimensiones del Estado mencionadas son indisociables. No tiene sentido pensar en la vigencia de la ley si hay necesidades mínimas insatisfechas (alimentarias, sanitarias y culturales), pues las instituciones del Estado de derecho deben ser apropiadas por los ciudadanos y no resultar de la gracia o benevolencia de los funcionarios y magistrados. A la vez, la supervivencia no puede ser una dádiva o el resultado de un intercambio que cree relaciones de opresión o dependencia, sino un derecho.

Esta dimensión de Estado de derecho con la distribución de bienes básicos es la condición para una ciudadanía social. Esta experiencia de una igualdad en el acceso a bienes es la que, allí donde se experimentó, ha permitido la creación de una comunidad política, es decir, de ciudadanos en alguna medida dispuestos a decidir entre ellos su forma de convivencia, a decidir aquello que es legítimo y deseable en las circunstancias en que se encuentran.

Es en este sentido que hay un déficit institucional y de desarrollo que plantea un desafío a los actores políticos.

Otro desafío es el que proviene del *aggiornamento* necesario. La democracia es un régimen político sustentado en principios políticos —la libertad, la igualdad, la solidaridad—, que en tanto tales están sometidos a reformulaciones cuya legitimidad es la que cada sociedad en un momento histórico se dé. No hay una objetividad de esos principios que nos permita asentarlos definitivamente en el texto de una ley y

menos aún en dispositivos institucionales que los cristalicen definitivamente. El sentido de los mismos proviene del momento de su institución como organizadores de la convivencia en sociedad y de la historia de reformulaciones ulteriores.

El régimen democrático está experimentando una mutación que requiere renovar la deliberación sobre sus principios constitutivos. Por varias décadas las sociedades occidentales adoptaron un tipo particular de organización política que B. Manin denominó “la democracia de partidos”.³⁵ Se trataba de un tipo de democracia basada en la fuerza de identidades colectivas –políticas y sociales– asociadas a un mundo en que existían alternativas de sociedad que aparecían como antagónicas y ya dadas. La expresión de la voluntad política se reconocía en la figura del pueblo, y los encuadramientos políticos permanentes –los partidos de masa– se disputaban tal representación supuestamente homogénea. Algunos de los países latinoamericanos conocieron una variante de la democracia de partidos bastante similar a la europea en tanto que en otros hubo más movimientos que partidos, pero la referencia ideal era, en buena medida, la misma.

El desafío, entonces, es pensar la democracia, régimen que saca su fortaleza de su mutabilidad: cambia los gobiernos, y también, con menos frecuencia, por cierto, reforma o cambia las instituciones.

La evolución va en la dirección de democracias electorales consolidadas con mayor fluctuación entre los actores políticos acreditados, hacia un mayor peso ciudadano asociado a una ampliación de la deliberación con una multiplicidad de actores de la comunicación política. Dar un lugar en nuestro espíritu y en nuestros dispositivos institucionales a esta tensión entre la esfera representativa legal y el espacio público, sede de cuestionamientos, evaluaciones y vetos hacia el poder, es la tarea que se nos presenta.

³⁵ Ver B. Manin (1995).

BIBLIOGRAFÍA

- Abal Medina, J. (2006), *Los senderos de la nueva izquierda partidaria*, Prometeo, Buenos Aires.
- Adroque, G. (1998), “Estudiar la opinión pública. Teoría y datos sobre la opinión pública argentina”, en *Revista Desarrollo Económico*, Buenos Aires.
- Alcántara Sáez y Freidenberg, F. (2003), *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*, Universidad de Salamanca.
- Beiner, R. (1995), *Theorizing citizenship*, SUNY, Albany.
- Calderón, F. (2006), *Análisis político y escenarios de corto/mediano plazo para fortalecer la gobernabilidad democrática en América Latina*, PNUD, Buenos Aires.
- _____ (2007), “Oportunidad histórica”, *Nueva Sociedad*, núm. 209, Buenos Aires.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005), *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. M. (2002), *El asedio a la política*, Homo Sapiens, Rosario.
- Cheresky, I. (2003), “En nombre del pueblo y de las convicciones. Posibilidades y límites del gobierno sustentado en la opinión pública”, en *Revista PostData*, Buenos Aires.
- _____ (2006a), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- _____ (2006b), *La política después de los partidos*, Prometeo, Buenos Aires.
- Cheresky, I. y Blanquer, J. M. (2003), *¿Qué cambió en la política argentina?* Homo Sapiens, Rosario.
- Cohen, J. y Arato, A. (1992), *Civil Society and Political Theory*, MIT, Cambridge.
- Dagnino, E., Olivera, A. y Panfichi, A. (2006), *Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina*, Universidad Veracruzana, Veracruz.

- De Ipola, E. (2001), *Las metáforas de la política*, Homo Sapiens, Rosario.
- Delamata, G. (comp.) (2005), *Ciudadanía y territorio*, Espacio, Buenos Aires.
- De Piero, S. (2005), *Organizaciones de la sociedad civil*, Paidós.
- Di Tella, T. (2004), *Coaliciones políticas*, Claves para todos, Buenos Aires.
- Di Tella, T., Chumbita, H. y Gamba, S. (2004), *Diccionario de ciencias sociales y políticas*, Ariel, Buenos Aires.
- Fraga, R. (2004, 2005, 2006), informes y artículos, Centro de Estudios Nueva Mayoría.
- Giddens, A. (1994), *Más allá de la izquierda y la derecha*, Cátedra, Madrid.
- _____ (1999), *La Tercera Vía. La renovación de la socialdemocracia*, Taurus, Madrid.
- González Bombal, I. (comp.) (2003), *Nuevos movimientos sociales y ONG's en la Argentina en crisis*, Cedes, Buenos Aires.
- Gorz, A. (1997), *Miseres du present. Richesses du possible*, Galilée, París.
- Habermas, J. (1998), *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid.
- Hardt, M. y Negri, A. (2004), *Multitud. Guerra y democracia en la era del imperio*, Debate, Buenos Aires.
- Huneus, C. (comp.) (2006), *La reforma del sistema binominal en Chile*. Propuestas para el debate, Catalonia, Santiago de Chile.
- Iazzetta, O. (2007), *Democracias en busca de Estado*, Homo Sapiens, Rosario.
- Kosacoff, B. (ed.) (2000), *El desempleo industrial argentino más allá de la sustitución de importaciones*, Buenos Aires, Naciones Unidas, CEPAL.
- Lanzaro, J. (coord.) (2000), *La segunda transición en Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Lavaud, P. (2007), "Bolivia: ¿Un futuro político hipotecado?", *Nueva Sociedad*, núm. 209, Buenos Aires.

- Lefort, C. (1986), “Les droits de l’homme et l’Etat providence”, en *Essais sur le politique*, Seuil.
- Levitsky, S. (2003), *Transforming labor, based parties in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- López Maya, M. (2005), *Del viernes negro al referéndum revocatorio*, Alfadil, Caracas.
- Manin, B. (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann Levy, París.
- Marshall, T. H. (1944), *Citizenship and social class*, Anchor Books, Nueva York.
- Merklen, D. (2005), *Pobres ciudadanos*, Gorla, Buenos Aires.
- Mocca, E. (2004), “Los partidos políticos entre el derrumbe y la oportunidad”, en Cheresky, I. y Blanquer, J. M. (comp.), *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*, Homo Sapiens, Rosario.
- Natanson, J. (2004), *El presidente inesperado*, Homo Sapiens, Rosario.
- Novaro, M. (2006), *Historia de la Argentina contemporánea: De Perón a Kirchner*, Edhasa, Buenos Aires.
- Nun, J. (2002), *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- O’Donnell, G. A. (1997), *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires.
- O’Donnell, G., Iazzetta, O. y Vargas Cullell, J. (2003), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, Homo Sapiens, Rosario.
- Orlèan, A. (1999), *Le pouvoir de la finance*, Odile Jacob, París.
- Pachano, S. (2007), *La trama de Penélope. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador*, Quito.
- Palermo, V. y Novaro, M. (2004), *La historia reciente. Argentina en democracia*, Edhasa, Buenos Aires.

- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (eds.) (2002), *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires.
- _____ (2001), *Democracia y cultura política en Bolivia*, La Paz.
- Pocock, J. G. A. (1995), "The ideal of Citizenship since classical times", en Beiner, R. (ed.) (1995), *Theorizing Citizenship*, Albany, State University of New York.
- Portantiero, J. C. (2000), *El tiempo de la política*, Temas, Buenos Aires.
- Putnam, R. (1993), *Making democracy work, civic tradition in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Quiroga, H. (2005), *La Argentina en emergencia permanente*, Edhasa, Buenos Aires.
- Reveles Vázquez, F. (2005), *Los partidos políticos en México*, Gernika, México.
- Romero Ballivan, S. (2007), *El tablero reordenado. Análisis de la elección presidencial 2005*, CNE, La Paz.
- Rosanvallon, P. (1998), *Le peuple introuvable*, Gallimard, París.
- _____ (1998), "Le nouveau travail de la représentation", en *Esprit*, París.
- _____ (1999), Introduction au livre *Le capitalisme utopique*, Seuil, París.
- _____ (2006), *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, París. En español (2007), Manantial.
- Rouquié, A. (2006), *Le Brasil au XXI siècle. Naissance d'un nouveau grand*, Fayard.
- Schnapper, D. (2000), *Qu'est-ce que la citoyenneté?*, Gallimard, París.
- _____ (2002), *La démocratie providentielle*, Gallimard, París.
- Schuster, F.; Naishtat, F.; Nardacchione, G.; Pereyra, S. (2005), *Tomar la palabra*, Prometeo, Buenos Aires.

- Strasser, C. (2000), *Democracia y desigualdad: sobre la democracia real a fines del siglo xx*, Clacso, Buenos Aires.
- Svampa, M. (2005), *La sociedad excluyente*, Taurus, Buenos Aires.
- Torre, J. C. (2003), “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”, en *Desarrollo Económico*, vol. 42, núm. 168, Buenos Aires.
- ____ (2004), “La operación política de la transversalidad. El presidente Kirchner y el Partido Justicialista”, ponencia presentada en las jornadas “Argentina en perspectiva”, UTDT.
- Viola, E. y Leis, H. R. (2007), *Sistema internacional com hegemonia das democracias de Mercado*, Ed. Insular, Florianópolis.
- Virno, P. (2001), *Grammatica de la multitudine*, Rubbertino, Catanzaro.
- Walzer, M. (1995), *The civil society argument*, en Beiner Ronald (1995).
- Zovatto, D. (2007), “América Latina después del rally electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes”, *Nueva Sociedad*, núm. 207, Buenos Aires.
- Zovatto, D., Hernández, A. M., Mora y Araujo, M. (2005), *Argentina. Una sociedad anómica*, UNAM, México.

UN ANÁLISIS COMPARATIVO
DE LAS RELACIONES
INTERGUBERNAMENTALES
EN ARGENTINA Y MÉXICO

LAURA FLAMAND Y JUAN C. OLMEDA*

Tanto en Argentina como en México, los procesos de democratización y descentralización han incrementado la importancia política y electoral de los actores subnacionales y, en la práctica, los han convertido en figuras cruciales en el diseño y la ejecución de múltiples políticas públicas. En Argentina los gobernadores suelen tener gran influencia en términos políticos y de política pública a nivel nacional (Eaton, 2004); en México, en cambio, aunque el papel de los ejecutivos subnacionales es cada vez más prominente, en términos comparados, siguen siendo menos influyentes.¹

* Laura Flamand es profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Juan C. Olmeda es candidato a doctor por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Northwestern. Laura Flamand agradece el apoyo financiero del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CB-2007-01-84566) y el apoyo en la investigación de Jenny Flores. Juan Olmeda agradece el apoyo financiero de The Graduate School, Northwestern University, a través de un Graduate Research Grant. Los autores son responsables por cualquier error o imprecisión presente en el capítulo. Traducción del inglés de Noemy Molina, con revisiones de los autores.

¹ Por ejemplo, mientras en Argentina y Brasil, los políticos y funcionarios subnacionales lograron presionar para avanzar diversas políticas

Desde la década de los ochenta, los países federales de América Latina avanzaron procesos profundos de descentralización fiscal, política y administrativa que ya se han analizado con rigor (Falleti, 2005; Montero y Samuels, 2004, por ejemplo), sin embargo, todavía es necesario precisar cómo han transformado las relaciones intergubernamentales en esta región.

Este capítulo forma parte de un proyecto de investigación más amplio donde analizamos una de las estrategias que los líderes subnacionales de América Latina han empleado para influir en las políticas federales y, en general, para fortalecer su posición en las negociaciones con el gobierno central: la creación de asociaciones de gobernadores (Flamand y Olmeda, 2008). Hay dos razones fundamentales que motivan a los ejecutivos subnacionales para asociarse: atender las necesidades regionales y negociar de manera conjunta y, por tanto, desde una posición más fuerte con otros niveles o ramas del gobierno. En ese proyecto estudiamos las asociaciones de gobernadores en Argentina y México, creadas en 2000 y 2002 respectivamente, con el propósito de investigar: i) por qué se forman ii) cómo se les da vida y iii) cuáles son los factores que explican sus diferentes grados de institucionalización.

Para comenzar a responder estas tres preguntas en un estudio comparado, en este capítulo presentamos una caracterización de las relaciones intergubernamentales en cada país, pues cuando este marco genera las condiciones para que las unidades subnacionales gocen de cierta autonomía (en cuanto a la conformación y operación de las instituciones gubernamentales formales, en términos financieros y en lo que respecta a sus potestades sobre las políticas públicas), nuestro análisis revela que los incentivos de los gobernado-

de descentralización (Falleti, 2005), los funcionarios subnacionales en México no gozaron de tal influencia (Cabrero *et al.*, 1998).

res para asociarse tienden a disminuir, pues la negociación ‘uno a uno’ con el gobierno federal resulta más ágil, efectiva y provechosa. El capítulo se ocupa, por tanto, de caracterizar las relaciones intergubernamentales de cada federación con las provincias en el caso argentino (1998-2007) y con los estados en el mexicano (1997-2007) con el objetivo de destacar su reciente transformación e identificar las condiciones que proponemos como cruciales para entender el surgimiento de las asociaciones. El capítulo se organiza en tres secciones, cada una atiende a una dimensión de las relaciones intergubernamentales: i) las instituciones gubernamentales formales y las ‘prácticas’ políticas que se desprenden de ellas, ii) el ingreso y el gasto de los gobiernos provinciales o estatales y iii) la distribución de competencias, formal y en los hechos, para el diseño y ejecución de programas públicos. A lo largo del capítulo, el análisis revela con claridad que las provincias argentinas tienen más autonomía respecto al gobierno nacional que los estados mexicanos por factores legales, políticos y financieros, los cuales, además, tienden a retroalimentarse entre sí.

FEDERALISMO Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN ARGENTINA Y MÉXICO

En su estudio seminal sobre federalismo, Riker establece tres condiciones para determinar si una organización política es federal: a) dos niveles de gobierno ejercen autoridad sobre el mismo territorio y población, b) cada nivel de gobierno goza de autonomía en por lo menos un área de política pública y c) existe alguna garantía (por ejemplo, una provisión en la constitución) de la autonomía de cada gobierno en su esfera (Riker, 1964). A partir de esta definición, es posible determinar el grado de descentralización de un sistema federal: a mayor número de áreas de política donde los gobiernos sub-

nacionales son autónomos, o cuando esta autonomía es más profunda, mayor el nivel de descentralización del sistema.

En este capítulo se analiza la autonomía de los gobiernos subnacionales en Argentina y México y, de este modo, se establecen los grados de descentralización relativa de cada federación. Si bien la adopción de un sistema de gobierno federal constituyó una de las bases para la construcción del Estado en ambos países, durante la mayor parte del siglo xx, en sendos casos, las relaciones entre el gobierno nacional y los subnacionales se caracterizaron por su centralismo, es decir, por la concentración de los recursos y el poder de decisión en las instancias federales.

Las persistentes interrupciones del orden constitucional en Argentina, con las consecuentes suspensiones *de facto* de las autonomías subnacionales (Eaton, 2004), y la consolidación de la hegemonía priísta en México, sostenida en parte por los poderes “metaconstitucionales” del presidente que le permitían invadir las competencias de los estados (Carpizo, 2003), consolidaron modelos de organización donde las instituciones federales existían sólo de manera formal y las unidades subnacionales no ejercían su autonomía a pesar del reconocimiento legal (Carmagnani, 1993).

Desde finales de los años setenta, en Argentina y en México, esta situación se ha modificado paulatinamente, a partir de los profundos cambios políticos que han redefinido las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, en particular, la transición a la democracia. Como consecuencia, los actores subnacionales han ganado autonomía política respecto a las autoridades centrales (Gibson, 2004). Escenarios de gobierno dividido verticalmente (situaciones donde el gobernador de la provincia o del estado pertenece a un partido de oposición al del presidente) se hicieron más comunes (Flamand, 2004) y, al mismo tiempo, programas de descentralización, en especial en educación y salud, transfirieron a las autoridades subnacionales prerrogativas

significativas en cuanto a la implementación de políticas y a la ejecución del gasto (Falleti, 2005; Montero y Samuels, 2004; Díaz-Cayeros, 2006b). En el siglo XXI, estas transformaciones han reconfigurado el modelo centralista imperante hasta ese momento y *de facto* han contribuido a fortalecer la autonomía de las unidades subnacionales, redefiniendo, además, los parámetros a partir de los cuales se construyen las relaciones intergubernamentales y, en la práctica, generando sistemas federales más descentralizados.

*Las instituciones políticas formales
y las 'prácticas' políticas*

Tal como se desprende de la definición de Riker (1964), para entender la autonomía de las unidades subnacionales en países federales como Argentina y México, es imprescindible analizar el entramado institucional formal, tarea que desarrollamos en esta sección. Este marco institucional no se asume estático y legalista, sino como funciona en los hechos, a partir de las prácticas que genera y el modo en que éstas lo redefinen.

Para comenzar es necesario precisar que tanto las provincias argentinas como los estados mexicanos tienen todas las características institucionales que definen a un régimen presidencial: el titular del ejecutivo y los representantes del legislativo se eligen en procesos independientes por lo que cuentan con autoridad y legitimidad propias; el periodo de cada uno de estos poderes se define constitucionalmente y ninguno puede modificar la duración del mandato del otro y, finalmente, el gabinete de gobierno depende directamente del titular del poder ejecutivo (Shugart y Carey, 1992).

Argentina es una república federal con sistema presidencial de gobierno y que se integra con 24 unidades subnacionales (23 provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires). Las provincias conservan todas las facultades que la Constitución

Nacional no delega al gobierno federal (art. 121), eligen a sus autoridades, definen sus instituciones de gobierno (art. 122), tienen facultades para dictar sus propias constituciones y fijar el funcionamiento de su régimen municipal (art. 123).² Asimismo, definen de manera autónoma sus calendarios electorales, las reglas para la elección de sus autoridades ejecutivas y legislativas (a nivel provincial y municipal), así como las referentes a la reelección (quiénes son elegibles y por cuántos mandatos).³ Desde el retorno de la democracia en 1983, las provincias han tendido a emplear estas prerrogativas formales de manera continua: por ejemplo, en el periodo 1983-2003, Calvo y Miccozzi (2005) identifican que a nivel subnacional se han realizado 32 reformas constitucionales y 34 reformas a las leyes electorales. De observar estos cambios se desprenden dos consideraciones importantes.

Primero, estas reformulaciones han incrementado el número de diseños institucionales en pie en Argentina. En cuanto al legislativo, en ocho unidades subnacionales hay legislativos provinciales bicamerales, mientras en 16 son unicamerales (Gibson y Suárez-Cao, 2008), además, cada provincia elige a sus legisladores usando reglas electorales diversas: sistemas de mayoría relativa, de representación proporcional y mixtos (Calvo y Miccozzi, 2005). En cuanto a los ejecutivos provinciales se observan variaciones similares:

² La Constitución de la República Argentina se sancionó originalmente en 1853 y ha sufrido numerosas modificaciones desde entonces, la más reciente en 1994.

³ La mayor limitante a la autonomía subnacional se encuentra en la facultad del Congreso Nacional (o el Ejecutivo, en caso de que el primero esté en receso) para “intervenir” en una provincia ante situaciones de conmoción interior (art. 6), removiendo a las autoridades de uno o más poderes provinciales y nombrando a los delegados de las autoridades nacionales que los reemplazarán. Si bien esta provisión constitucional se utilizó de manera sistemática durante ciertos periodos del siglo xx, desde 1983 la intervención federal sólo se ha aplicado en seis ocasiones (Ministerio del Interior de Argentina, 2008).

en cuatro provincias existe reelección ilimitada para el gobernador, en 14 los gobernadores pueden ejercer funciones por dos mandatos consecutivos y después reelegirse siempre y cuando medie un periodo fuera del cargo, en dos provincias los gobernadores pueden reelegirse sólo una vez, en tres hay reelección aunque no consecutiva y sólo en una provincia no existe posibilidad alguna de reelegirse (Calvo y Escolar, 2005).

Segundo, en la mayoría de los casos, las reformas constitucionales se han propuesto instaurar la reelección del gobernador⁴ y las reformas electorales han intentado instituir diseños orientados a fortalecer las mayorías oficialistas en los legislativos provinciales, modificando la manera en que los votos se traducen en bancas (Gibson y Suárez-Cao, 2008), y procurando aislar a los sistemas políticos provinciales de las tendencias nacionales (Calvo y Escolar, 2005). Una de las consecuencias directas de estas reformas es que algunos gobernadores han logrado permanecer en sus cargos durante extensos periodos de tiempo, sobreviviendo a sucesivos presidentes.

Estas transformaciones han alterado el equilibrio de poder entre el centro y las regiones a favor de estas últimas y, en consecuencia, han consagrado a los gobernadores como figuras clave en el sistema político argentino. Los gobernadores, por ejemplo, son actores decisivos en la conformación de las listas partidarias de candidatos para el Congreso Nacional de sus provincias.⁵ Esto último ha incrementado

⁴ Varias provincias establecieron cláusulas de reelección de sus ejecutivos mucho tiempo antes de que la reforma de la Constitución Nacional en 1994 estableciera la posibilidad de reelección presidencial (art. 90).

⁵ Este poder de los gobernadores se explica a partir del sistema de representación proporcional y listas cerradas –donde los distritos electorales coinciden con los límites provinciales– que se utiliza para elegir a los representantes provinciales al Congreso Nacional. Los líderes partidarios locales (los gobernadores, en el caso de los partidos oficialistas)

la influencia nacional de los gobernadores a partir, entre otras cuestiones, del potencial control que ejercen sobre los contingentes legislativos de sus provincias en ambas cámaras nacionales (Eaton, 2005; Jones y Hwang, 2005; Tommasi *et al.*, 2001).

En cuanto a las relaciones intergubernamentales, estas transformaciones han posicionado a los gobernadores como interlocutores directos del ejecutivo federal en la discusión de la agenda de política pública en Argentina. Además de su influencia en el Congreso Nacional, las negociaciones directas entre los gobernadores y funcionarios federales de alto rango, tanto ministros nacionales como el presidente, se han vuelto mucho más frecuentes. De hecho, desde principio de los noventa, diversos acuerdos redefiniendo las relaciones fiscales, pero también estableciendo compromisos de cooperación en ámbitos de política pública como educación o desarrollo social, se alcanzaron en negociaciones directas entre los gobernadores y el presidente, con una intervención marginal y secundaria del Congreso (Tommasi, 2006; Cetrángolo y Jiménez, 2004).

Durante las últimas décadas, estas dinámicas se han visto afectadas además por la particular distribución del poder y por transformaciones en los partidos. Desde el retorno de la democracia en 1983, el Partido Justicialista (PJ) es la fuerza política con mayor poder a nivel subnacional: ha controlado a los ejecutivos provinciales de más de la mitad de las provincias argentinas en cada año desde esa fecha (Calvo y Murillo, 2005); además, el PJ ha gobernado de manera ininterrumpida en seis de las 24 provincias desde entonces. Los gobernadores peronistas han expresado sus demandas de manera particularmente activa durante los periodos de

concentran el poder de decisión sobre la conformación de las listas, por lo cual los legisladores que intentan reelegirse o los aspirantes a ingresar al Congreso tienen poderosos incentivos para cultivar una buena relación con los jefes provinciales (Jones *et al.*, 2002).

gobierno verticalmente dividido (las administraciones de los radicales Alfonsín, 1983-1989, y De la Rúa, 1999-2001), pero también han negociado con vigor durante las presidencias peronistas (Menem, 1989-1999, Duhalde, 2001-2003, y Kirchner, 2003-2007). Asimismo, el peso de los gobernadores en el proceso político aumentó en los últimos años como consecuencia de la desestructuración de los partidos tradicionales y la “territorialización” del sistema político argentino (Calvo y Escolar, 2005). El control de recursos públicos y las redes clientelares territoriales otorgan a los gobernadores una posición privilegiada para negociar acuerdos intra e inter partidarios con los candidatos que aspiran a ocupar cargos a nivel nacional.

El sistema federal mexicano tiene una rica tradición histórica y el equilibrio de poder entre el gobierno federal y los subnacionales (por ejemplo, el grado de centralización del sistema) varió considerablemente durante los siglos XIX y XX (Carmagnani, 1993). En ciertos momentos, los estados han tenido poder de decisión sobre esferas de política cruciales para el bienestar social, como la política laboral antes de 1929, y en otros, como entre 1930 y 1960, la federación ha predominado (Hernández Chávez, 1993). Aunque el gobierno federal nunca ha ejercido su autoridad sin límites, tanto por la legislación, que otorga a estados y municipios competencias importantes para su auto-gobierno,⁶ como por el desfase entre las elecciones para gobernadores y para presidente,⁷ durante la mayor parte del siglo XX, sin embargo,

⁶ Los ciudadanos de los 31 estados mexicanos eligen a un gobernador, legislatura local y a presidentes municipales. En el caso del Distrito Federal, eligen al jefe de gobierno, a la Asamblea legislativa y a los jefes delegacionales. Los congresos estatales y los cabildos municipales tienen amplias potestades legislativas y reglamentarias que, sin embargo, empleaban con muy poca frecuencia.

⁷ En México, los periodos de gobierno tanto de los gobernadores como del presidente de la república son de seis años, sin embargo, al tomar

el actor dominante en las relaciones intergubernamentales en México fue la federación.

Desde los años cuarenta y hasta principios de los años ochenta, el sistema federal en México vivió en tensión: entre borrar las competencias políticas de los estados y convertirlos en unidades administrativas, y los esfuerzos estatales para reivindicar su soberanía (Hernández Chávez, 1993). En buena medida, sin embargo, durante la hegemonía del PRI, los gobernadores operaban como delegados del gobierno federal en su territorio y los presidentes municipales como agentes de sus respectivos gobiernos estatales. Los funcionarios subnacionales priístas tendían a ceder ante los deseos de su superior jerárquico dentro del partido (ya fuera el gobernador o el presidente) para avanzar sus carreras políticas y, de hecho, evitar que se les removiera del gobierno estatal⁸ o municipal (Domínguez, 1999; Ward y Rodríguez, 1999).

México es una república federal con 32 unidades subnacionales (31 estados y el Distrito Federal). De acuerdo con la Constitución federal, y como en Argentina, los estados conservan todas las facultades que no se delegan al gobierno federal de manera expresa (art. 124), además, incluso considerando las limitaciones que mencionamos más adelante, tienen autoridad para definir en sus constituciones estatales

posesión el presidente se enfrenta con el hecho de que aproximadamente 17 gobernadores del total de 32 (incluyendo al jefe de gobierno del Distrito Federal) se eligieron durante el mandato del presidente previo. Es decir, incluso durante la hegemonía del PRI, el presidente entrante se veía obligado a negociar con gobernadores en cuya elección no había influido.

⁸ La constitución mexicana establece que el Senado, no el ejecutivo federal, tiene la potestad para remover al gobernador de un estado (*desaparición de poderes*) y de seleccionar a un gobernador interino de una terna propuesta por el presidente. El Senado utilizó esta provisión en muy raras ocasiones durante la hegemonía del PRI pues era posible lograr la dimisión de gobernadores a través de canales informales. Para detalles adicionales sobre el patrón de remociones de gobernadores entre 1915 y 2000, en total 49, véase Flamand (2004, pp. 196-198).

aspectos cruciales sobre su autogobierno y sus relaciones con los gobiernos municipales (art. 116).

La Constitución establece que en todos los estados, los gobernadores (y en el Distrito Federal, el jefe de gobierno) se eligen por el sistema de mayoría relativa por un periodo de seis años, mientras que para integrar sus legislaturas, tienen un sistema mixto (art. 116): mayoría relativa en distritos uninominales (lo cual estimula la rendición de cuentas local) y representación proporcional en distritos plurinominales (que favorece el establecimiento de un sistema de partidos con orientación estatal) (Shugart y Wattenberg, 2001).⁹ Sin embargo, el número de escaños que se distribuyen por representación proporcional varía de acuerdo con la legislación local: desde Jalisco, el estado que distribuye la mayor proporción de escaños por este principio (50%), hasta Baja California Sur con sólo 24% (Ríos Cázares, 2009). En México, y a diferencia de Argentina, la constitución federal no permite la reelección para el periodo inmediato siguiente de presidente, gobernadores, legisladores federales y estatales o presidentes municipales (arts. 115 y 116).

La constitución federal establece que un ayuntamiento de elección popular directa, integrado con un presidente municipal, regidores y síndicos, gobernará cada uno de los municipios.¹⁰ La carta magna federal no precisa la duración del encargo de un ayuntamiento, sin embargo, con excepción de Coahuila, donde el ayuntamiento gobierna por cuatro años, en el resto del país el periodo es de tres (Pérez, 2008, p. 417). Es decir, aunque la legislación federal indica el procedimiento para la conformación de los ayuntamientos,

⁹ Aunque la constitución federal no indica la duración del encargo de los diputados estatales, como en el caso del congreso federal, en todos los estados es de tres años.

¹⁰ Con excepción de los municipios con altas proporciones de población indígena en Oaxaca que eligen a sus autoridades con diversos sistemas de usos y costumbres tradicionales (Eisenstadt, 2007).

las legislaturas estatales tienen espacios de autonomía que no aprovechan, por ejemplo, para extender el periodo de gobierno de los ayuntamientos.

En el ámbito político, durante los años de hegemonía priísta los gobernadores no tenían tanta influencia sobre la selección de los candidatos a diputado o senador para el congreso federal y, por tanto, los legisladores federales tendían a responder más a intereses partidistas que a regionales (Díaz-Cayeros, 2006a). El contacto principal entre los gobiernos estatales y los funcionarios federales era la delegación estatal de la secretaría federal respectiva y, en general, la interacción directa entre un gobernador y los secretarios federales y, *a fortiori*, el presidente no era común.

Con la democratización y sobre todo después de la elección del presidente Vicente Fox (PAN) en 2000, la política de las relaciones intergubernamentales en México se ha transformado considerablemente: los gobiernos estatales tienen cada vez más influencia y acceso a la toma de decisiones a nivel nacional. Los gobernadores de los partidos políticos de oposición al del presidente tienden a ser más activos y exigentes en sus negociaciones con el gobierno federal que sus copartidarios (Flamand, 2004) y también los más proclives a adoptar una postura independiente de la del liderazgo nacional de su partido (Langston, 2006). Sin embargo, el PRI sigue siendo un actor preeminente en el sistema federal mexicano, basta señalar que a finales de 2009 controla más de la mitad de las gubernaturas (17 de 32).

En resumen, en términos de diseño institucional, las provincias argentinas poseen mayores potestades para definir las características de su régimen institucional interno que los estados mexicanos (por ejemplo, las provincias pueden decidir sobre la reelección de los gobernadores o el tipo de asamblea local). Además, como los partidos políticos argentinos son más descentralizados que los mexicanos (en términos de selección de candidatos y de distribución de

recursos) y por la provisión de no-reelección consecutiva de gobernadores, presidentes municipales, legisladores federales y estatales en México, los gobernadores argentinos tienen, en comparación, mayor control sobre las delegaciones de las unidades subnacionales al congreso federal que sus pares mexicanos.

Para finalizar este apartado, es pertinente resaltar que, a diferencia de los gobiernos subnacionales argentinos, los estados y municipios mexicanos tienden a rezagarse en aprovechar, o en casos extremos ignoran oportunidades legislativas y ejecutivas que les brinda la legislación federal y que tienen potencial para incrementar su autonomía financiera o administrativa.

Los recursos financieros y las relaciones intergubernamentales

Las particularidades de la distribución y la administración de los recursos financieros en una organización federal son determinantes para entender la manera en que las unidades subnacionales ejercen su autonomía (Rodden, 2006). En otras palabras, aun cuando los estados o provincias cuenten con un amplio margen de maniobra formal, este espacio se encontrará limitado *de facto* si las unidades subnacionales dependen del gobierno federal en términos fiscales. En esta sección evaluamos el grado de autonomía financiera de los gobiernos subnacionales en Argentina y México: presentamos un análisis de la distribución de potestades recaudatorias entre los gobiernos central y subnacionales, de las reglas que regulan la distribución de recursos y del nivel de discrecionalidad del que gozan las autoridades nacionales y subnacionales en relación con el gasto.

Desde la independencia de Argentina, en las primeras décadas del siglo XIX, numerosas disputas entre el gobierno nacional y los provinciales se relacionaron con la distribución

de los recursos fiscales.¹¹ Sin embargo, un sistema de reparto de recursos (*revenue-sharing system*) para mejorar las relaciones intergubernamentales y otorgar un marco formal al esquema de transferencias federales a las provincias se creó hasta 1935 (Eaton, 2004).

Desde entonces, las instituciones fiscales de Argentina han experimentado transformaciones frecuentes y considerables, aunque los principios del sistema original siguen rigiendo sus aspectos fundamentales (Gordin, 2006). Las provincias ceden al gobierno nacional potestades significativas en la recaudación de impuestos a cambio de recibir, vía transferencias, una porción de esos recursos de acuerdo con coeficientes de redistribución (Tommasi, 2006; Diaz-Cayeros, 2006b).

De acuerdo con la *Ley de Coparticipación*, estas transferencias no están condicionadas a finalidades del gasto federal y, por tanto, las provincias las asignan de acuerdo con sus prioridades presupuestarias. Al mismo tiempo, y a diferencia de México, las provincias no están obligadas a transferir un piso determinado de recursos a los municipios, cada una puede definir los esquemas de distribución y las potestades tributarias que otorgan a los gobiernos locales (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

De este esquema de interrelación se derivan tres observaciones cruciales para las relaciones intergubernamentales en Argentina.

¹¹ Sólo tomando en cuenta el periodo que se inicia en 1983—año de la restauración democrática— una nueva Ley fiscal (*Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales* núm. 23,548) se proclamó en 1988 con el objetivo de proveer un marco legal que estructurara la relación entre las provincias y el gobierno federal; a la vez que varios pactos fiscales se suscribieron entre las autoridades nacionales y las provinciales (1992, 1993, 1999, 2000 y 2002) redefiniendo algunos de los puntos que establecía la Ley (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

Primero, durante las últimas décadas la porción de recursos que recauda el gobierno nacional se ha incrementado: de 69.3% del total en 1961 a 74.4% en 2002 (cuadro 1). Este proceso ha profundizado la dependencia de las provincias pequeñas de las transferencias federales, aunque se observan variaciones considerables entre ellas: las transferencias representan casi 90% de los recursos totales de las provincias de La Rioja, Catamarca o Formosa, en otras provincias como Córdoba o Santa Fe, la recaudación propia asciende a casi 40% (gráfica 1).

Segundo, los cambios en los criterios de distribución en los últimos años se deben a negociaciones de carácter político, dando como resultado que la porción de la recaudación federal a la que cada provincia tiene derecho no obedece a coeficientes claros y objetivos que consideren, por ejemplo, niveles de pobreza o medidas de desarrollo económico (Tommasi *et al.*, 2001). A partir de la capacidad de bloquear, especialmente en el Senado nacional, cualquier redefinición

Cuadro 1. Argentina. Evolución de recursos y gastos por nivel de gobierno (porcentajes)

Años	Ingresos			Gastos		
	Municipios	Provincias	Nación	Municipios	Provincias	Nación
1961	6.00	24.70	69.30	6.80	21.00	72.20
1970	4.60	28.00	67.40	5.80	27.60	66.60
1984	4.30	27.60	68.10	4.50	30.90	64.60
1993	5.30	18.00	76.70	10.80	37.20	52.00
2000	5.50	18.50	76.00	9.50	37.90	52.60
2002	5.90	19.70	74.40	10.00	38.60	51.40

Fuente: Cetrángolo y Jiménez (2004).

de estos términos de distribución, las provincias periféricas y poco pobladas han tendido a recibir mayores beneficios que provincias grandes como Buenos Aires o Santa Fe donde se encuentran concentraciones importantes de pobreza y marginalidad (Gibson y Calvo, 2000). Así, provincias grandes como Buenos Aires (38% de la población nacional y 32.6% del Producto Bruto Geográfico) o Córdoba (8.4% de la población y 8% del PBG nacional) reciben respectivamente 21.3% y 4.7% del total de recursos que el gobierno federal transfiere a las provincias por concepto de coparticipación. En contrapartida, provincias pequeñas como Santiago del Estero (2.3% de la población y 0.8% del PBG) y Santa Cruz (0.6% de la población y 0.9% del PBG) reciben, en términos relativos, proporciones mucho mayores (3.9% y 1.7% de la coparticipación respectivamente) (Lousteau, 2006).

Tercero, al mismo tiempo, y a raíz de las sucesivas olas de descentralización sectorial, el gasto que ejercen las provincias y los municipios ha tendido a crecer: en 1961, el gasto de los municipios y provincias representaba respectivamente 6.8% y 21% del gasto total; en 2002, correspondía a 10% y 38.6% del gasto total (cuadro 1). El poder de decisión de las provincias sobre este gasto es limitado en los hechos, pues las administraciones subnacionales destinan una porción significativa a financiar gastos corrientes. Desde finales de los ochenta, los gastos corrientes representan un promedio de 85% del gasto provincial, ascendiendo a más de 90% en 2001 en el marco de la crisis fiscal y económica (cuadro 3). La variación entre provincias, además, es muy pronunciada: mientras que desde 1983 la provincia de San Luis nunca ha destinado más de 75% a financiar este tipo de gastos, la de Buenos Aires ha llegado hasta 95%.

Durante los últimos años, y en consonancia con la recuperación económica tras la crisis de 2001, el gobierno nacional ha tendido a concentrar más recursos y ha adquirido facultades para administrar de modo discrecional una porción más

amplia de éstos. Por un lado, el gobierno federal instauró una serie de tributos que no está obligado a compartir con los gobiernos provinciales y que, por tanto, permanecen bajo su potestad exclusiva (por ejemplo, recursos derivados de la aplicación de “retenciones” a la exportación de productos como el petróleo y la soya). Por otro, el ejecutivo nacional ha implementado reformas burocráticas que le permiten modificar el presupuesto de acuerdo con sus prioridades (Bonvecchi y Giraudy, 2007). En este escenario, la dependencia fiscal de las provincias más necesitadas se ha profundizado y el ejecutivo federal ha utilizado estos instrumentos para ‘disciplinar’ en términos políticos a las autoridades provinciales, tanto oficialistas como opositoras (Olmeda, 2008).

En México, después de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980, por medio del cual los estados cedieron a la federación la mayoría de sus potestades tributarias (los impuestos al consumo y a la renta) a cambio de transferencias federales no condicionadas (participaciones), la característica central de las relaciones intergubernamentales es la dependencia de los gobiernos estatales de las transferencias federales y su muy limitada autonomía en términos de gasto.

En el periodo 1995-2000, la distribución del ingreso gubernamental total se ha mantenido relativamente constante entre los tres órdenes: el gobierno federal entre 75 y 79%, los estatales entre 16 y 19%, y los municipales entre 4.5 y 6% (cuadro 2). Durante este mismo periodo, los ingresos de los gobiernos estatales se duplicaron en términos reales, sin embargo, los estados siguen dependiendo en gran medida de las transferencias federales (tanto condicionadas como no condicionadas) y, como consecuencia, tienen pocos incentivos para establecer sobretasas a impuestos federales que suelen disgustar a los electores.¹² En 2005, las transferencias de

¹² El gobierno federal ha devuelto a los estados diversas potestades tributarias y les ha permitido cobrar ciertos impuestos y derechos. En

fondos federales representaban 87.6% de los ingresos totales de un estado promedio, mientras la proporción de ingresos propios era solamente 8.2%. Por supuesto, hay variación entre los gobiernos estatales: los ingresos propios representaron 22% del ingreso total de Nuevo León, mientras en Hidalgo sólo 2% (gráfica 2). De acuerdo con los hallazgos de diversos estudios, los municipios y los estados mexicanos que reciben mayores montos de transferencias federales tienden a recaudar con menor eficiencia (Colmenares, 2003; Carrera, 2009).

Los gobiernos estatales y municipales en México desempeñan un papel más importante en el ejercicio del gasto público que en el esfuerzo recaudatorio, aunque tienen poder de decisión sobre el destino final de menos de la mitad de las transferencias que reciben (Colmenares, 2003).¹³ Hasta 1992, la asignación del gasto a los gobiernos subnacionales fue muy discrecional y parecía atender en ocasiones a criterios políticos (Molinar y Weldon, 1994; Flamand, 2006). A partir de entonces, sin embargo, y como resultado de los procesos de descentralización sectoriales y la creación del ramo 33 en 1997 (durante la primera legislatura donde el PRI no controlaba la mayoría simple en la Cámara de Diputados federal), la mayor parte del gasto descentralizado obedece a alguna regla, lo cual da mayor certidumbre a los gobiernos subnacionales para presupuestar y planear.

Como resultado directo de los procesos de descentralización, la proporción estatal del gasto gubernamental total se elevó 6 puntos porcentuales (de 22.6 a 28.6) y la municipal

2001, sin embargo, 24 de los 31 estados cobraban el impuesto a la nómina y sólo 13 el impuesto de la tenencia a automotores con más de 10 años de antigüedad (SHCP, 2001).

¹³ Para un gobierno estatal promedio en 2005, 60% de las transferencias son condicionadas, es decir el gobierno federal las envía a los estados con propósitos específicos, por ejemplo, el pago de los sueldos de los maestros de educación primaria.

creció de 4.3 a 5.7% entre 1995 y 2000. Aunque la fracción de gasto que eroga el gobierno federal disminuyó más de 8 puntos porcentuales durante el periodo, sigue siendo el orden que gasta la mayor parte, 65% en 2000 (cuadro 2).

Después de la descentralización de los servicios educativos y sanitarios en los noventa, un estado mexicano promedio destina su gasto a tres rubros principales: 65% a servicios educativos, 11 a servicios de salud y 24 a administración pública;¹⁴ estas proporciones se han mantenido constantes entre 1998 y 2003 (INEGI, 2008). Desde un mirador, parece buena noticia que los estados mexicanos dediquen tres cuartas partes de su gasto a servicios educativos y sanitarios, sin embargo, los estados mexicanos parecen ser rehenes de erogaciones ineludibles (por ejemplo, el pago de salarios) asociadas con la prestación de los servicios descentralizados y tienen, como las provincias argentinas, muy poco margen de libertad en el gasto. En el periodo 1997-2007, por ejemplo, 88% de las erogaciones de un estado promedio correspondieron a gasto corriente y sólo 12% a inversión (cuadro 4).¹⁵

En resumen, en ambos países, las unidades subnacionales dependen de manera muy pronunciada de transferencias federales, aunque en términos comparados, las provincias argentinas son más autónomas que los estados mexicanos. Es importante notar, sin embargo, que las provincias argentinas pequeñas son tan dependientes de estas transferencias como un estado mexicano promedio. La autonomía en el gasto de las unidades subnacionales en ambos países se en-

¹⁴ En este rubro se incluyen los sueldos que los estados pagan a sus empleados en la prestación de diversos servicios a la comunidad, como la regulación de las actividades de servicios sanitarios, culturales, sociales, de seguridad pública, y de regulación y fomento de actividades económicas (INEGI, 2008).

¹⁵ Hay, desde luego, variaciones muy notables entre los estados: entre 1997 y 2007, Chiapas dedicó 25% de su gasto a inversión, mientras Colima sólo 6% (cuadro 4).

Cuadro 2. México. Evolución de recursos y gastos por nivel de gobierno (porcentajes)

Años	<i>Ingresos</i>			<i>Gastos</i>		
	<i>Muni- cipios</i>	<i>Estados</i>	<i>Nación</i>	<i>Muni- cipios</i>	<i>Estados</i>	<i>Nación</i>
1995	4.76	16.09	79.15	4.34	22.64	73.02
1996	4.66	16.66	78.68	4.39	23.40	72.21
1997	4.88	17.98	77.14	4.15	24.75	71.10
1998	6.10	19.05	74.84	5.15	28.56	66.29
1999	6.16	18.58	75.26	5.81	28.04	66.15
2000	5.42	18.14	76.44	5.74	28.66	65.60

Fuente: Elaborado por los autores con datos del IMF (2002).

cuentra limitada de manera muy importante por el gasto corriente asociado con los servicios educativos y sanitarios que se les transfirieron.

El papel de las unidades subnacionales en las políticas públicas intergubernamentales

Durante las últimas dos décadas, las relaciones intergubernamentales en Argentina y México sufrieron importantes modificaciones por la descentralización de servicios sociales y por la necesidad de desarrollar políticas intergubernamentales para atender de manera efectiva las necesidades locales.¹⁶

¹⁶ Se denominan así porque en su diseño o ejecución participan dos o más órdenes de gobierno.

En este contexto, para completar la evaluación de los niveles de autonomía de las unidades subnacionales es necesario analizar la distribución de potestades relacionadas con políticas públicas. En esta sección se revisan de manera esquemática las capacidades de los gobiernos subnacionales en Argentina y México (tanto las formales como las informales) para diseñar y ejecutar programas de gobierno que respondan a las demandas específicas de los pobladores de sus territorios.

A lo largo del proceso de construcción del Estado nacional, pero sobre todo desde finales del siglo XIX, el gobierno central en Argentina ganó espacio en el ámbito de la elaboración de políticas públicas incluso en áreas, como la educación primaria, donde las principales prerrogativas corresponden a los gobiernos provinciales por mandato constitucional. En México, durante los años veinte, después de la guerra de Revolución, el gobierno federal re-centralizó los servicios educativos y sanitarios con el propósito de que se prestaran de manera relativamente homogénea en todo el territorio nacional, en particular, en el caso educativo, la federalización se concibió como un medio para fortalecer la identidad nacional.

A mediados del siglo XX, en ambos países existían sistemas de salud y educación federales con presencia territorial en todas las provincias y los estados. Durante el periodo, sin embargo, algunas administraciones subnacionales también desarrollaron instancias para proveer estos servicios, las cuales coexistían con las nacionales en diferentes combinaciones (en algunas entidades dominaban los servicios federales, en otras, los subnacionales), pero sin mecanismos de coordinación.

Desde los años setenta en Argentina y desde principios de los ochenta en México, la descentralización significó un reacomodo en las responsabilidades de los diferentes órdenes de gobierno para descongestionar al centro transfiriendo

Cuadro 3. Gasto corriente de las provincias argentinas
como proporción de su gasto total, años seleccionados

<i>Provincias</i>	<i>1983</i>	<i>1987</i>	<i>1989</i>	<i>1993</i>	<i>1995</i>	<i>1998</i>	<i>2001</i>	<i>2004</i>
Ciudad de Buenos Aires	76.96	87.29	86.23	90.94	91.20	91.94	91.81	86.86
Provincia de Buenos Aires	83.07	83.69	89.98	86.35	84.72	87.24	95.25	91.23
Catamarca	77.14	81.31	91.00	90.52	92.79	85.68	88.73	79.73
Córdoba	83.48	80.26	85.63	87.85	84.56	84.42	90.47	90.59
Corrientes	66.02	72.36	79.30	89.32	88.18	89.26	88.30	82.06
Chaco	75.32	70.75	78.45	88.49	90.03	74.88	88.37	82.24
Chibut	62.45	67.74	70.86	79.18	77.11	77.84	87.25	70.06
Entre Ríos	77.17	68.64	87.33	89.88	82.84	86.05	89.86	87.84
Formosa	54.70	65.54	76.12	76.52	75.31	78.90	92.51	79.63
Jujuy	77.39	74.30	86.21	80.37	84.18	92.92	94.22	87.19
La Pampa	58.03	65.08	74.28	75.26	72.02	78.38	67.06	74.28
La Rioja	67.36	77.99	73.81	90.55	94.27	87.55	90.51	84.82
Mendoza	82.49	74.22	85.13	83.32	81.26	89.26	90.12	91.94
Misiones	64.28	67.14	81.35	81.25	74.90	78.79	89.87	72.97
Neuquén	51.41	52.14	61.33	79.93	69.54	81.60	90.52	80.88
Río Negro	64.67	65.04	75.90	75.89	85.83	87.03	93.24	84.85
Salta	79.28	74.94	87.22	90.01	85.53	83.99	88.99	80.45
San Juan	67.28	64.82	80.89	87.69	85.72	84.50	86.96	87.11

San Luís	75.96	69.24	66.65	73.84	65.79	65.25	63.48	59.35
Santa Cruz	55.44	65.80	84.06	73.91	79.01	80.13	84.50	59.49
Santa Fe	86.87	78.53	89.95	91.93	88.56	78.28	95.04	89.80
Santiago del Estero	75.34	60.93	73.23	87.89	85.05	86.69	89.27	82.02
Tucumán	83.13	86.87	84.82	89.18	83.06	89.65	89.61	71.93
Tierra del Fuego	38.27	47.43	77.94	83.63	87.77	85.92	81.74	92.80
Total	75.85	75.77	84.05	86.11	84.15	85.08	90.98	85.11

Fuente: Elaborado por los autores con datos de la Dirección de Relaciones Fiscales con las Provincias. Ministerio de Economía de la Nación, Argentina.

Cuadro 4. Gasto corriente de los estados mexicanos
como proporción de su gasto total 2000-2007

<i>Estados</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
Aguascalientes	0.86	0.88	0.87	0.86	0.91	0.79	0.83	0.74
Baja California	0.91	0.94	0.95	0.94	0.92	0.91	0.88	0.90
Baja California Sur	0.90	0.86	0.88	0.87	0.92	0.91	0.90	0.93
Campeche	0.76	0.79	0.82	0.84	0.83	0.80	0.78	0.85
Coahuila	0.90	0.90	0.91	0.91	0.88	0.87	0.84	0.79
Colima	0.94	0.94	0.94	0.94	0.95	0.94	0.90	0.91
Chiapas	0.72	0.74	0.71	0.72	0.74	0.80	0.79	0.76
Chihuahua	0.86	0.85	0.85	0.82	0.83	0.85	0.82	0.89
Distrito Federal	0.86	0.85	0.72	0.75	0.78	0.76	0.75	0.75
Durango	0.88	0.90	0.93	0.91	0.93	0.93	0.92	0.89
Guanajuato	0.86	0.89	0.91	0.90	0.88	0.81	0.91	0.91
Guerrero	0.92	0.91	0.93	0.91	0.91	0.90	0.94	0.85
Hidalgo	0.87	0.88	0.90	0.85	0.89	0.85	0.89	0.87
Jalisco	0.96	0.98	0.97	0.97	0.95	0.93	0.93	0.94
México	0.92	0.90	0.90	0.89	0.91	0.89	0.88	0.85
Michoacán	0.88	0.87	0.87	0.86	0.86	0.86	0.76	0.75
Morelos	0.82	0.89	0.92	0.89	0.90	0.84	0.87	0.87
Nayarit	0.90	0.89	0.89	0.99	0.98	0.90	0.98	0.99

Nuevo León	0.88	0.84	0.79	0.80	0.84	0.81	0.81	0.80
Oaxaca	0.97	0.90	0.90	0.90	0.90	0.91	0.85	0.85
Puebla	0.89	0.91	0.90	0.87	0.93	0.90	0.87	0.81
Querétaro	0.90	0.87	0.86	0.82	0.90	0.87	0.80	0.84
Quintana Roo	0.89	0.88	0.88	0.88	0.86	0.90	0.88	0.86
San Luis Potosí	0.92	0.94	0.96	0.98	0.82	0.89	0.88	0.88
Sinaloa	0.89	0.89	0.90	0.93	0.91	0.89	0.88	0.90
Sonora	0.91	0.91	0.92	0.91	0.87	0.84	0.82	0.87
Tabasco	0.86	0.90	0.74	0.71	0.80	0.91	0.90	0.82
Tamaulipas	0.83	0.86	0.87	0.86	0.77	0.84	0.81	0.77
Tlaxcala	0.94	0.94	0.94	0.92	0.91	0.87	0.90	0.94
Veracruz	0.85	0.86	0.84	0.84	0.89	0.85	0.82	0.84
Yucatán	0.84	0.72	0.94	0.87	0.93	0.98	0.96	0.99
Zacatecas	0.94	0.90	0.92	0.89	0.92	0.92	0.93	0.90
Total	0.88	0.88	0.86	0.86	0.87	0.86	0.85	0.84

Fuente: Elaborado por los autores con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008), México.

funciones a los gobiernos subnacionales (Cabrero *et al.*, 1998). Aun cuando consideraciones fiscales fueron cruciales en el desarrollo del proceso, el objetivo formal de la descentralización tendió a ser que los ministerios nacionales se convirtieran en la autoridad normativa y coordinadora de todo el sector, y que las agencias subnacionales tuvieran la autonomía suficiente para diseñar e instrumentar políticas adecuadas a las necesidades estatales o provinciales.

En términos generales, en Argentina, la consolidación de un sistema descentralizado comenzó a gestarse desde finales de los setenta, cuando el gobierno militar *de facto* decidió la transferencia unilateral a las provincias de los establecimientos de educación inicial y primaria junto con 65 hospitales nacionales (Repetto, 2001a y b). Una segunda ola en los noventa implicó la transferencia de escuelas secundarias y de la formación de docentes, así como de 20 hospitales que aún controlaba el gobierno nacional. Al mismo tiempo, las provincias recibieron los fondos que el gobierno nacional administraba para programas alimentarios y de asistencia materno-infantil, así como aquéllos para la construcción de viviendas (Falleti, 2004).

De manera paradójica, contar con potestades más amplias en cuanto a la provisión de servicios no se tradujo en mayor autonomía para los gobiernos provinciales. Esto puede explicarse a partir de tres factores: a) la transferencia de responsabilidades no se acompañó de los recursos necesarios para su financiamiento (Tommasi, 2002; Morduchowicz, 1999); b) como los ministerios nacionales ya no se ocupan de la provisión directa de los servicios; desde mediados de los años noventa, han fortalecido su dimensión reguladora y han utilizado los recursos que las descentralizaciones liberaron para implementar programas nacionales con impacto directo en las provincias (Rivas, 2004) y c) tras la descentralización, el gobierno nacional avanzó reformas sistémicas (la más paradigmática, la implementación de la Ley Federal

de Educación) o acuerdos negociados a nivel nacional (por ejemplo, paritarias salariales) que los gobiernos provinciales están obligados a acatar (Senén, 2000).

En áreas de política como infraestructura vial, bienestar social y seguridad pública, tanto el gobierno nacional como las administraciones provinciales comparten competencias (potestades concurrentes), en otras, los gobiernos municipales poseen facultades decisorias cruciales (anexo 1). En la mayoría de las áreas de responsabilidad concurrente, sin embargo, a partir de la recuperación económica, y del fortalecimiento de las finanzas nacionales, el gobierno central ha utilizado los programas de política social y los proyectos de infraestructura para lograr el apoyo político de gobernadores e intendentes municipales.¹⁷

En el caso de México, durante los últimos quince años, los gobiernos estatales han sido los principales beneficiarios de la desconcentración de funciones derivada de la descentralización, por ejemplo, en la educación y los servicios de salud, así como en el manejo de los recursos naturales.

La Secretaría de Salud emprendió acciones descentralizadoras desde 1983, sin embargo, se limitaron a 14 estados y la Secretaría seguía ejerciendo controles regulatorios y presupuestales muy estrictos. En 1995 el gobierno federal retomó el proceso de descentralización de sus servicios de atención a la salud con el fin de operar los servicios para la población no asegurada de manera más eficiente. Como en Argentina, el esfuerzo descentralizador reservó para la autoridad federal funciones de tipo normativo y regulatorio, y entregó a las entidades federativas la prestación directa de los servicios. Al concluir el proceso, el gobierno federal

¹⁷ Un informe del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales señala que las transferencias directas del gobierno nacional a los municipios crecieron a un promedio anual de 150% entre 2002 y 2006, de \$40 millones en el primer año del periodo a casi \$1 500 millones en 2006 (Cao *et al.*, 2007).

conservó la responsabilidad de financiar el desarrollo de los sistemas estatales de salud mediante transferencias a los gobiernos de los estados, pero con el objetivo complementario de que la contribución financiera estatal se mantuviera o incluso se incrementara (Moreno y Flamand, 2005).

El gobierno federal mexicano avanzó esfuerzos de descentralización administrativa de la educación básica durante los años setenta y ochenta, sin embargo, la descentralización de las funciones operativas y administrativas se llevó a cabo hasta 1992. La descentralización se propuso: a) promover la cultura del cofinanciamiento de los servicios públicos con recursos intergubernamentales y privados y b) fragmentar al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación para debilitar su poder de negociación que representaba enormes costos políticos y económicos para el gobierno federal (Cabre-ro *et al.*, 1998). En México, particularmente en educación, la descentralización ha significado simplemente la transferencia de responsabilidades administrativas, con escaso poder de decisión o suficientes recursos financieros. Por ejemplo, los gobiernos estatales deben aceptar incrementos salariales anuales a los profesores estatales que se negocian a nivel nacional (entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y la Secretaría de Educación Federal).

En otras áreas de política, aun cuando las competencias sean subnacionales *de jure*, varios estudios han revelado que la efectividad de las políticas estatales o municipales se relaciona de manera estrecha con su carácter intergubernamental. Por ejemplo, las políticas de control de la calidad del aire o de promoción del desarrollo regional (ambas de competencia estatal) o las de manejo integral de los residuos sólidos urbanos (responsabilidad municipal) tienden a ser más efectivas cuando hay coordinación vertical entre los gobiernos y las autoridades subnacionales aprovechan los recursos financieros, la asesoría técnica y, en general, los apoyos de las federales (Camacho y Flamand, 2008; Pacheco,

2008; Rodríguez, 2008). En resumen, en áreas de política cruciales para la calidad de vida de la población en general, los gobiernos subnacionales mexicanos han adquirido un papel más importante e influyente durante los últimos dos decenios, en algunos casos por procesos de descentralización explícitos; en otros, porque las autoridades locales han retomado y aprovechado los espacios de autonomía que les concede la ley.¹⁸

Tanto en Argentina como en México, el escenario de la descentralización no ha implicado más autonomía para los gobiernos de las unidades subnacionales en cuanto al diseño e implementación de políticas públicas.

En los ámbitos de salud y educación, donde las potestades son mayores, las restricciones presupuestarias asociadas con el incremento de la porción de recursos subnacionales que deben destinarse al gasto corriente, principalmente salarios, constituyen un limitante fáctico que ha disparado conflictos sectoriales en reiteradas ocasiones y, además, restringe en general las decisiones de gasto de los gobiernos estatales o provinciales.

Esto revela que, en ambos países, los gobiernos subnacionales necesitan tener mayor influencia sobre el diseño y la ejecución de políticas públicas federales, pues éstas suelen afectar de manera muy considerable su autonomía y su capacidad para avanzar políticas incluso en áreas que, por mandato constitucional, son de competencia subnacional exclusiva.

En este aspecto, como ya hemos mostrado en otro trabajo (Flamand y Olmeda, 2008), las asociaciones de gobernadores son un instrumento crucial y relativamente efectivo para negociar con el gobierno nacional e influir sobre políticas públicas federales.

¹⁸ Para un análisis de la distribución constitucional de competencias entre los tres órdenes, véase Matute (2007).

CONCLUSIONES

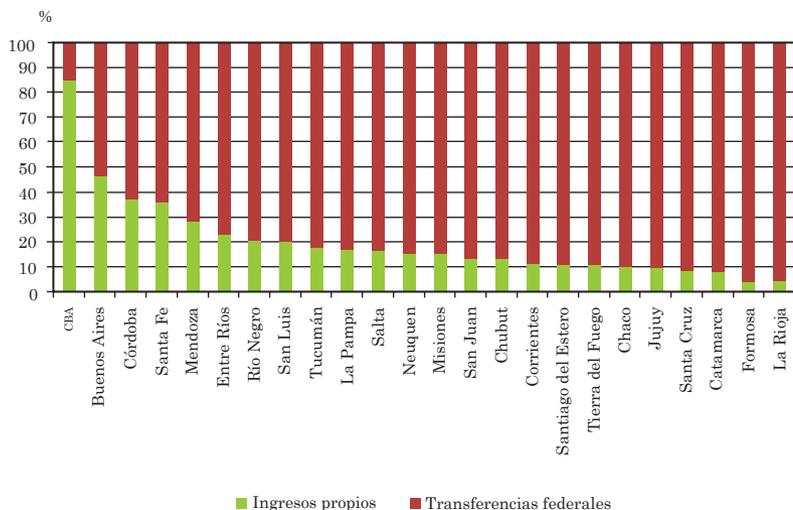
A partir del análisis que presentamos en este capítulo es claro que los gobiernos subnacionales en México son menos autónomos respecto al gobierno nacional y ejercen menos influencia sobre la esfera federal que sus pares argentinos, aunque esto ha cambiado rápidamente como otros estudios han revelado (Díaz-Cayeros, 2006b; Flamand, 2008). Es de notar, por ejemplo:

- a) Por prescripción constitucional, las provincias argentinas cuentan con mayores potestades para definir las instituciones políticas subnacionales que los estados mexicanos. Sin embargo, los gobiernos estatales y municipales en México cuentan con espacios legales para reformar o distinguir sus instituciones políticas (por ejemplo, alargando el mandato de los presidentes municipales) y tienden a desaprovecharlas o a esperar que se promulgue una ley federal sobre un tema (por ejemplo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental) para avanzar en la legislación estatal. En consecuencia, el diseño institucional formal de los gobiernos subnacionales en México, a diferencia del argentino, sigue siendo relativamente homogéneo
- b) Como resultado del grado de descentralización de los partidos políticos y de la provisión de no-reelección consecutiva para cargo alguno en México, en términos relativos, los legisladores federales en Argentina tienden a favorecer los intereses de las provincias sobre los partidarios, especialmente cuando son miembros del partido del gobernador (Jones *et al.*, 2002; Jones y Hwang, 2005), mientras que los legisladores mexicanos tienden a estar más en sintonía con las

preferencias del liderazgo nacional de sus partidos (Langston, 2003).

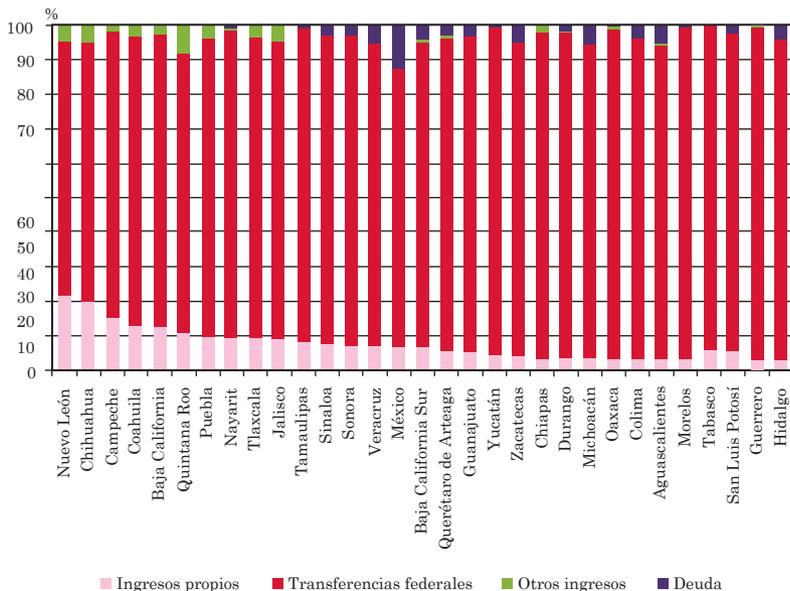
- c) En promedio, las provincias argentinas recaudan aproximadamente 38% del total de ingresos gubernamentales a nivel nacional, mientras que los estados mexicanos solamente alrededor de 6% (gráficas 1 y 2), aun cuando existen variaciones entre las unidades subnacionales de un mismo país. En cuanto al gasto, tanto en Argentina como en México, las entidades subnacionales se ven obligadas a destinar la mayor parte de sus erogaciones a gasto corriente, en particular para prestar los servicios educativos y sanitarios que se descentralizaron.

Gráfica 1. Ingreso de los gobiernos provinciales en Argentina por fuente (2000)



Fuente: Elaborada por los autores con datos del Ministerio de Economía. *Secretaría de Coordinación con las Provincias*, 2000, Argentina.

Gráfica 2. Ingreso de los gobiernos estatales en México por fuente (2002)



Fuente: Elaborada por los autores con datos del INEGI (2007). *Finanzas públicas estatales y municipales.*

- d) De manera paradójica, a pesar de los procesos de descentralización en áreas de política social cruciales como educación y salud, los gobiernos subnacionales en Argentina y México no cuentan con los recursos financieros suficientes o las capacidades administrativas necesarias para proveer servicios que atiendan de manera diferenciada las necesidades específicas de los habitantes de sus territorios.

Como este capítulo revela, en la mayor parte de la historia independiente de Argentina y México ha dominado un

modelo federal centralizado que, sin embargo, se ha revertido poco a poco durante las últimas décadas del siglo xx. En particular, consideramos que la democratización ha fortalecido la autonomía política de las entidades subnacionales (Gibson, 2004; Flamand, 2004) y la descentralización fiscal, de servicios educativos y sanitarios (desde finales de los años setenta en Argentina y en los años ochenta y noventa en México) ha dotado a los gobernadores del control de una porción cada vez mayor del total de los recursos fiscales. Como resultado de estas transformaciones, los gobernadores se han convertido en actores cada vez más poderosos, dispuestos a expresar sus demandas y a participar activamente en el proceso de diseño de políticas públicas a nivel nacional.

A pesar de estas tendencias descentralizadoras, en ambos países, el gobierno federal sigue siendo el principal recaudador de impuestos, mientras los gobiernos subnacionales cuentan con un número extremadamente limitado de potestades tributarias que, además, no suelen optimizar. Este último hecho ilustra claramente que los gobiernos subnacionales son dependientes (y vulnerables) a las acciones del gobierno federal tanto en Argentina como en México y explica en buena medida por qué los gobernadores pueden beneficiarse de negociar como bloque con los funcionarios y legisladores federales para equilibrar el arreglo federal en términos más favorables para las entidades subnacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Bonvecchi, A. y A. Giraudy (2007), "Argentina: crecimiento económico y concentración del poder institucional", *Revista de Ciencia Política*, volumen especial, pp. 29-42.
- Cabrero, Enrique *et al.* (1998), "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano. Estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local", *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2, pp. 329-387.

- Camacho, M. O. y L. Flamand (2008), "Políticas intergubernamentales para controlar la contaminación del aire en ciudades mexicanas, una evaluación", *Gestión y Política Pública*, vol. XVII, núm. 2, pp. 261-313.
- Calvo, E. y M. V. Murillo (2005), "The new Iron Law of Argentine Politics? Partisanship, Clientelism and Governability in Contemporary Argentina", M. V. Murillo y S. Levitsky (eds.), *The Politics of Institutional Weakness. Argentine Democracy*, University Park, Pennsylvania, Pennsylvania University Press.
- Calvo, E. y M. Escolar (2005), *Nueva política de partidos en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Calvo, E. y J. P. Miccozzi (2005), "The Governor's Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races", *The Journal of Politics*, vol. 67, núm. 4, noviembre.
- Cao, H. et al. (2007), "Federalismo fiscal. Transferencias a municipios. Su evolución desde 1995 y su comportamiento durante el año 2006", Observatorio de Políticas Públicas, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Carpizo, J. (2003), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.
- Carmagnani, M. (coord.) (1993), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.
- Carrera, A. P. (2009), "Federalismo fiscal y relaciones intergubernamentales en el ámbito jalisciense", en D. Gómez Álvarez (coord.), *Informe de Desarrollo Humano de Jalisco. Guadalajara, Jalisco*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Gobierno de Jalisco, ITESO.
- Cetrángolo, O. D. y J. P. Jiménez (2004), *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*, Santiago de Chile, CEPAL, Doc. 47, Serie Gestión Pública.

- Chiaramonte, J. C. (1993), "El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX", M. Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.
- Colmenares, D. (2003), *Visión preliminar de las finanzas municipales*, México, Documento de trabajo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Díaz-Cayeros, A. (2006a), "Endogenous Institutional Change in the Mexican Senate", *Comparative Political Studies*, vol. 38, núm. 10, pp. 1196-1218.
- _____ (2006b), *Federalism, Fiscal Authority and Centralization in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Domínguez, J. I. (1999), "The Transformation of Mexico's Electoral and Party Systems, 1988-1997: An Introduction", en J. I. Domínguez y A. Poire (eds.), *Toward Mexico's Democratization. Parties, Campaigns, Elections, and Public Opinion*, Nueva York, Routledge.
- Eaton, K. (2004), *Politics Beyond the Capital*, Stanford, Stanford University Press.
- _____ (2005), "Menem and the Governors: Intergovernmental Relations in the 1990s", M. V. Murillo y S. Levitsky (eds.), *The Politics of Institutional Weakness. Argentine Democracy*, University Park, Pennsylvania, Pennsylvania University Press.
- Eisenstadt, T. A. (2007), "Usos y Costumbres and Postelectoral Conflicts in Oaxaca, Mexico, 1995-2004: An Empirical and Normative Assessment", *Latin American Research Review*, vol. 42, núm. 1, pp. 52-77.
- Falleti, T. (2004), "Federalism and Decentralization in Argentina: Historical Background and New Intergovernmental Relations", J. Tulchin y A. Selee (eds.), *Decentralization and Democratic Governance in Latin*

- America*, Washington DC, Woodrow Wilson Center for International Scholars.
- _____ (2005), “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”, *American Political Science Review*, vol. 99, núm. 3, agosto.
- Flamand, L. (2004), [Ph. D. Dissertation in Political Science], *The Vertical Dimension of Government: Democratization and Federalism in Mexico*, New York, University of Rochester.
- _____ (2006), “El juego de la distribución en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente sobre la asignación de fondos federales a los estados mexicanos”, *Política y gobierno*, vol. II, núm. 13.
- _____ (2008), “La Conferencia Nacional de Gobernadores en México, ¿cómo resolver un problema de acción colectiva?”, M. C. Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y la práctica de la administración y las políticas públicas*, México, El Colegio de México.
- Flamand, L. y J. Olmeda [ponencia] (2008), “Facing the federal government together. A comparative analysis of the associations of governors in Argentina and Mexico”, *Midwest Political Science Association Meeting*, Chicago, 4 de abril.
- Garrido, Luis Javier (1989), “The Crisis of Presidencialismo”, en W. Cornelius, J. Gentleman y P. Smith (eds.), *Mexico’s Alternative Political Futures*, La Jolla, California, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Gibson, Edward L. (ed.) (2004), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Gibson, E. y E. Calvo (2000), “Federalism and Low-maintenance constituencies: Territorial dimensions of economic reforms in Argentina”, *Studies in Comparative International Development*, 35:3, otoño.

- Gibson, E. y T. Falleti (2004), "Unity by the Stick: Regional Conflict and the Origins of Argentine Federalism" en E. Gibson (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Gibson, E. y J. Suarez-Cao (2008), "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina", *Program in Comparative-Historical Social Science*, Northwestern University, documento de trabajo núm. 1.
- Gordin, J. (2006), "The Politics of Intergovernmental Fiscal Relations in Argentina", Barcelona, Institut Barcelona D'Estudis Internacionals (IBEI), Working Papers Series, 2006/2, junio.
- Hernández Chávez, A. (1993), "Federalismo y gobernabilidad en México", en M. Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2007), *Finanzas públicas estatales y municipales*, México, INEGI.
- _____ (2008), *Sistema de cuentas nacionales de los gobiernos estatales*, México, INEGI.
- International Monetary Fund (2002), *Government Finances Statistics Yearbook*, vol. XXVI, Washington, DC, International Monetary Fund, Government Division.
- Jones, M. *et al.* (2002), "Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System", *American Journal of Political Science*, vol. 46, núm. 3.
- Jones, M. y W. Hwang (2005), "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress", en M. V. Murillo y S. Levitsky (eds.), *The Politics of Institutional Weakness. Argentine Democracy*, University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania University Press.
- Langston, J. (2003), "Rising From the Ashes? Reorganizing the PRI's State Party Organizations after Electoral De-

- feat”, *Comparative Political Studies*, vol. 36, núm. 3, pp. 293-318.
- ____ (2006), “The Changing PRI: Decentralization and Legislative Recruitment”, *Party Politics*, vol. 12, núm. 2, pp. 395-413.
- Lousteau, M. (2006), “Coparticipación: los consensos académicos y políticos”, Fundación CIPPEC *La coparticipación en su laberinto. Ponencias del VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal*, Buenos Aires, Argentina, Fundación CIPPEC.
- Matute González, C. F. (2007), *El reparto de facultades en el federalismo mexicano*, México, Porrúa.
- Ministerio del Interior de Argentina, Dirección Nacional Electoral, Base de Datos Históricos (2008), en <http://www.mininterior.gov.ar/elecciones/datos_hist/gobernadores.asp>, consultado el 14 de octubre.
- Molinar, J. y J. Weldon (1994), “Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity”, en W. Cornelius, A. Craig and J. Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla, CA, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD.
- Montero, A. P. y D. Samuels (2004), *Decentralization and Democracy in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Moreno Jaimes, C. y L. Flamand (en prensa), “La descentralización de los servicios de salud para la población abierta durante el gobierno de Zedillo”, en E. Cabrero (ed.), *Las políticas de descentralización sectoriales durante los años noventa*, México, Porrúa, CIDE.
- Morduchowicz, A. (1999), “Una mirada desde los costos del sistema educativo argentino”, Argentina, Honorable Senado de la Nación, julio.
- Olmeda, J. [ponencia] (2008), “Relaciones intergubernamentales, dinámicas de interacción y pactos fiscales en Argentina desde los noventa”. Universidad Torcuato Di

- Tella, Buenos Aires, Conferencia: *Federalismo y política subnacional: Argentina en perspectiva comparada*, 27 y 28 de junio.
- Pérez Durán, I. (2008), “Efectos del diseño electoral municipal en la formación y en el ejercicio del poder en México”, *Gestión y Política Pública*, vol. XVII, núm. 2, pp. 381-423.
- Pacheco Pedraza, A. [tesis de maestría en Desarrollo Regional] (2008), “Estrategias para la promoción del desarrollo regional de los gobiernos estatales en México. Los casos de Hidalgo y Jalisco”, El Colegio de la Frontera Norte.
- Repetto, F. (coord.) (2001a), “Transferencia educativa hacia las provincias en los años noventa: un estudio comparado”, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia, Documento de Trabajo núm. 57, octubre.
- _____ (2001b), “Descentralización de la salud pública en los noventa: un reforma a mitad de camino”, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia, Documento de Trabajo núm. 55, octubre.
- Riker, W. H. (1964), *Federalism. Origin, operation and significance*, Boston, Brown.
- Ríos Cazares, A. (2009), “Capacidades potenciales y reales de la legislatura de Jalisco. Las debilidades de un congreso fuerte”, en D. Gómez Álvarez (coord.), *Informe de desarrollo humano de Jalisco*. Guadalajara, Jalisco, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Gobierno de Jalisco, ITESO.
- Rivas, A. (2004), *Estado y educación en las provincias*, Buenos Aires, Granica, CIPPEC.
- Rodden, J. (2006), *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.

- Rodríguez, A. L. [tesis de maestría en administración integral del ambiente] (2008), “Gestión local e intergubernamental de los residuos sólidos urbanos. Una evaluación de las ‘buenas prácticas’ en los municipios mexicanos”, El Colegio de la Frontera Norte.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2001), “Federalismo: situación actual”, Documento de trabajo de la SHCP, México, SHCP.
- _____ (2008), “Base de datos sobre gasto corriente y de capital en los estados mexicanos, 1997-2007”, Mexico, SHCP.
- Senén González, S. (2000), “Argentina: actores e instrumentos de la reforma educativa. Propuestas del centro y respuestas de la periferia”, revista *Alternativas*, Universidad Nacional de San Luis, vol. V, núm. 18.
- Shugart, M. S. y John M. Carey (1995), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Shugart, M. S. y M. P. Wattenberg (2001), *Mixed-member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Tommasi, M. (2002), “Fiscal Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990’s”, Stanford University, Stanford Center for International Development, Documento de trabajo, núm. 147.
- _____ (2006), “Federalism in Argentina and the reforms of the 1990s”, en J. Wallak y T. N. Srinivasan (eds.), *Federalism and Economic Reform*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tommasi, M., S. Saiegh y P. Sanguinetti (2001), “Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform”, *Economía*, primavera.
- Ward, P. y Victoria R. (1999), “New Federalism, Intra-Governmental Relations and Co-Governance in Mexico”, *Journal of Latin American Studies*, núm. 31, pp. 673-710.

ANEXO 1. ARGENTINA
DISTRIBUCIÓN DE POTESTADES EN ÁREAS
DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL GOBIERNO
FEDERAL, LOS GOBIERNOS PROVINCIALES Y LOS MUNICIPALES

<i>Área de política</i>	<i>Provisión de servicios</i>	<i>Financiamiento</i>	<i>Poderes regulatorios</i>
Defensa	F	F	F
Política de medioambiente	F, P, M	F, P, M	F, P, M
Educación			
Primaria	P, M	P, M	F, P, M
Secundaria	P	P	F, P, M
Universitaria	F	F	F
Política exterior	F	F	F
Salud	F, P, M	F, P, M	F, P
Seguro médico	F, P	F, P, M	F, P
Políticas de inmigración	F	F	F
Comercio internacional	F	F	F
Regulación del comercio in- terestatal	F	F	F
Justicia	F, P, M	F, P, M	F, P, M
Política monetaria	F	F	F
Seguridad pública			
Prisiones	F, P	F, P	F, P

Continúa...

...continuación

<i>Área de política</i>	<i>Provisión de servicios</i>	<i>Financiamiento</i>	<i>Podere regulatorios</i>
Policía	F, P	F, P	F, P
Carreteras	F, P, M	F, P, M	F, P
Política de vivienda	P	F, P	
Políticas sociales	F, P	F, P	F, P
Transporte			
Naval	F	F	F
Trenes (pasajeros)	P	F	F, P
Aviación	P	...	F, P
Seguro de desempleo	F	F	F

F = Nivel federal de gobierno; P = Nivel provincial de gobierno; M = Nivel Municipal

Fuente: Adaptado por los autores de Tommasi (2002).

EL BRASIL EN LA “POS-TRANSICIÓN”:
LA INSTITUCIONALIZACIÓN
DE UNA NUEVA FORMA DE ESTADO

BRASILIO SALLUM JR.

Después de un largo periodo de transición política (1983-1994), en Brasil se está institucionalizando una nueva forma de Estado, conformada por la ambición de insertar a Brasil en una posición destacada en el orden internacional, por mantener una relación democrática con la sociedad y por obedecer a un padrón moderadamente liberal en las relaciones con la economía.

Es cierto que la política de inserción internacional, la democracia y la orientación liberal en relación con la economía surgieron anteriormente, pero ellas sólo ganaron solidez a mediados de los noventa. De hecho, la forma de Estado que hoy ordena la vida política brasileña tiene dos pilares centrales: por un lado, la Constitución democrática de 1988, que extendió mucho los derechos políticos y sociales de la ciudadanía; y, por el otro, el Plan Real de estabilización, lanzado en 1994, y el conjunto de reformas liberales, que se implementaron principalmente en la primera gestión de Fernando Henrique de Cardoso.

Aunque distantes en el tiempo, estos pilares están articulados: la Constitución de 1988 había fijado las reglas y garantías de la democracia brasileña, pero sin lograr la estabilidad económica antes del inicio del Plan Real y de las reformas de Cardoso. Sólo más tarde, la estabilización

de la moneda permitió pacificar a la población y contribuyó a reconciliarla con el Estado democrático de derecho,¹ al tiempo que las reformas liberalizadoras lograban dejar atrás las agudas controversias empresariales sobre el estatismo de la Constitución de 1988.

En este texto desarrollaré algunos de los planteamientos ya enunciados y además algunos de sus despliegues. Enfoqué aquí principalmente las relaciones entre el Estado y la economía, aunque —como se verá— el examen de ese aspecto no pueda ignorar algunas referencias a las concepciones que marcaron las políticas brasileñas en relación con el sistema político y económico internacional y con el contexto democrático en las que se definieron las relaciones con la economía.

CAMBIO LIBERAL Y REORIENTACIÓN INTERNACIONAL DEL BRASIL²

Aunque la transición política brasileña tenga raíces en la década de 1970, tuvo su empuje decisivo, por una parte, en la crisis de la deuda externa de 1982 y, por otra, en la “Campaña de las Directas”, gran movilización popular que ocurrió entre enero y abril de 1994 en favor de la realización de elecciones directas para presidente de la República. De hecho, el proceso de transición fue la cara positiva de una crisis de hegemonía que desarticuló las bases sociopolíticas

¹ Con respecto a las actitudes de la población en relación con el autoritarismo y con la democracia antes y después del “Plan Real”, consultar Linz, J. y Stepan, A., *Problems of Democratic Transitions and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, pp. 173 y 188.

² Esa sección fue redactada bajo el estímulo de los planteamientos hechos en el Seminario por José Luis Reyna sobre la política brasileña “vista desde afuera”. Le agradezco sus comentarios.

del Estado “varguista”,³ un Estado promotor del desarrollo industrial por sustitución de importaciones, socialmente excluyente y con participación popular controlada.

A nivel nacional, esa crisis de hegemonía permitió el despliegue de un proceso de democratización política, que ganó normatividad jurídica en la Constitución de 1988, y de un cambio, a paso más lento, hacia el liberalismo, en lo que se refiere a las concepciones sobre las relaciones Estado-mercado, cambio que tuvo su primera encarnación gubernamental con la llegada de Fernando Collor en marzo de 1990 a la Presidencia de la República. Esos cambios internos ocurrieron y fueron condicionados por alteraciones importantes en el modo como las elites políticas brasileñas empezaron a entender las relaciones del país con el orden internacional, transformado por la expansión transnacional del capitalismo y de las ideas neoliberales, y por el fin del mundo soviético y de la “guerra fría”.

A pesar de que Brasil haya mantenido como norte de su política la defensa de su autonomía política en el orden internacional, continuando la defensa de los principios de la autodeterminación nacional y de la no intervención en los asuntos internos de cada país, su orientación internacional ha cambiado decisivamente. Durante el periodo de la “guerra fría” la orientación básica de Brasil en relación con el orden internacional era mantener la “autonomía por la distancia”, resistiendo la consolidación de instituciones y regímenes que congelarían la jerarquía de poder mundial existente en el

³ El calificativo de varguista se refiere a Getúlio Vargas, político y líder del movimiento armado que asumió el poder en 1930 y gobernó hasta 1945, y luego de 1951 a 1954, cuando se suicidó. Las principales características de este Estado se mantuvieron hasta 1982 e incluso después, aunque deterioradas. Prefiero este calificativo al más usual “Estado desarrollista”, porque este último término se refiere sólo a la relación Estado-economía, dejando de lado la relación Estado-sociedad y, por lo tanto, el carácter autocrático del Estado.

periodo. Esa orientación fue mantenida durante la “guerra fría” y reforzaba el proteccionismo del Estado en relación con la economía nacional. Desde el año de 1989 y de modo cada vez más nítido, la orientación de la elite brasileña se volvió favorable a que el país se integrara activamente al nuevo orden internacional que se estaba constituyendo, intentando proyectar los valores e intereses de Brasil en sus instituciones y organismos reguladores.⁴ Eso significaba intentar ir más allá de la preservación de la autonomía. La interpretación era que con el final de las disputas este-oeste “la importancia relativa de cada país pasa[ba] a ser medida menos por su peso militar y estratégico, y más por su proyección económica-comercial, científica e cultural”.⁵ El proteccionismo defensivo perdió significado; en la posguerra fría había que participar, volverse un “*global player*”, en la construcción y en la gestión del orden internacional. Esa perspectiva de “inserción competitiva”⁶ redefinió paso a paso toda la orientación externa brasileña. El Mercosur, por ejemplo, pasó a ser entendido no sólo como un refuerzo de la nueva democracia (así era interpretado en los ochenta) sino también como refuerzo de la posición económica y política brasileña en la lucha por una inserción favorable en el nuevo orden mundial. Esa nueva orientación se consolidó en el go-

⁴ Vigevani, Tullo, Marcelo Oliveira e Rodrigo Cintra, “Política externa no periodo FHC. A busca da autonomia pela integração”, *Tempo Social*, Revista de Sociologia da USP, vol. 15, núm. 2, nov. 2003, pp. 31-61.

⁵ Abdenur, Roberto 1994, “A política externa brasileira e o “sentimento de exclusão”, en Fonseca Jr, Nelson y Sérgio Castro (org.), *Temas de Política Externa Brasileira II*, São Paulo, Paz e Terra, vol. 1, 1994, p. 3, *apud* Vigevani, T. y otros, *op. cit.*

⁶ El lema de “inserción competitiva” o “integración competitiva” tiene su origen en las discusiones de la década de los ochenta sobre cuál debería ser la nueva “estrategia de desarrollo” brasileña. Fue usado como consigna de la política industrial y de comercio exterior que fijó la “liberalización del comercio externo brasileño”, en junio de 1990, durante el gobierno Collor.

bierno de Itamar Franco (1993-1994) y, principalmente en el periodo de Cardoso, y fue mantenida en los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva, aunque con cambios. Las alteraciones ocurridas en estos últimos gobiernos derivaron de cambios en la escena internacional y en las relaciones políticas internas: de una parte, la política unilateral del gobierno Bush, especialmente después del atentado de 11/9/2001 y, por otra parte, el tono más nacionalista y hasta “tercer-mundista” que trajo la llegada del Partido de los Trabajadores al centro del poder.⁷

No hay que entrar aquí en detalles sobre los programas y políticas de gobierno por medio de los cuales se materializó la nueva orientación de la elite política brasileña y aun menos examinar sus éxitos y derrotas. Lo que es relevante por el momento es hacer hincapié sobre las implicaciones internas de la “ambición de volverse potencia” —en el sentido limitado, no militar, ya señalado— que estuvo involucrada en la nueva orientación de la política externa brasileña.

Desde ese punto de vista, lo importante es que una “inserción internacional competitiva”, tal como la elite brasileña ambiciona, sólo tendría una factibilidad mínima si Brasil tuviera un Estado sólido, con capacidad de comando sobre la economía y la sociedad, y si además tuviera una economía con peso significativo desde el punto de vista internacional. La hipótesis que se desarrolla en este artículo es que las condiciones internas, reconocidas por la elite gobernante como necesarias, pero aún en vías de construcción, cumplieron el rol de un filtro para la incorporación nacional del neoliberalismo, dominante entonces en “Occidente”. En otras palabras, aunque el ideario neoliberal haya recibido el

⁷ Sobre las diferencias de política exterior entre los periodos de Cardoso y de Lula, consultar Vigevani, Tullo e Gabriel Cepaluni, *Contexto Internacional*, RJ, vol. 29, núm. 2, julio/diciembre 2007, pp. 273-335. Estos autores contraponen lo que denominan “autonomía por la participación”, de Cardoso, a la “autonomía por la diversificación” de Lula.

estatus de un sistema de creencias de valor universal en las décadas de 1980 y 1990 y, además, haya sido presentado por los gobiernos de los países centrales y por las instituciones multilaterales como recetario “adecuado” para las políticas de Estado, en Brasil fue incorporado de una forma mucho selectiva. De hecho, según ese sistema de creencias, el Estado debía reducir de forma drástica su papel en la vida económica, disminuir gastos, privatizar sus empresas y convertirse, a lo mucho, en regulador destinado a hacer funcionar bien el mercado, siendo todavía mejor que los mercados se autorregularan. Desde la perspectiva neoliberal se debería dejar que las empresas y el mercado operasen libremente, sin que los gobiernos intervinieran en la “magia del mercado”. Es perceptible que si hubiera sido adoptado el ideario neoliberal en su conjunto se hubiera vuelto imposible la construcción de un Estado sólido y habría mucha incertidumbre en relación con la formación de una base económica amplia que diera sostén para realizar las ambiciones de potencia de la elite brasileña. Por eso, por lo menos en parte, las ideas neoliberales fueron mitigadas, adoptadas selectivamente. Ideas como las de Estado mínimo, privatización indiscriminada y desregulación económica, por ejemplo, nunca han prosperado efectivamente en Brasil.

Sugiero, además, que la perspectiva de inserción internacional competitiva también contribuyó para redefinir el ideario “nacional-desarrollista”, que orientó hasta la década de 1980 las políticas de intervención del Estado en el ámbito económico. Este ideario fue derrotado en el transcurso de la década de 1980, pero los intereses que lo sostenían, anclados en la esfera productiva, descubrieron una nueva forma de canalizarse y de presentarse en la escena pública. En consecuencia, el desarrollismo se volvió compatible con la perspectiva de “integración competitiva” que empezó a orientar la política externa brasileña y, además, a funcionar como “conciencia crítica” del neoliberalismo, principal orien-

tador del proceso de liberalización económica. La tendencia desarrollista –con excepciones– abandonó la defensa del proteccionismo industrial contra la competencia extranjera, que orientara la política estatal del Estado “varguista”, pero no los esfuerzos por preservar y ampliar la base productiva del país. Pasó a defender el estímulo a diversas actividades –agricultura, industria y servicios– para volverlas competitivas en el plano internacional. Más aun, estimuló la atracción hacia Brasil de nuevas empresas transnacionales y de sectores económicos, ya sea para “fortalecer las cadenas productivas” existentes, sea para volver más complejo y competitivo el tejido productivo existente en el país. Así el viejo nacional-desarrollismo se convirtió en “liberal-desarrollismo”, como lo he llamado, conjunto poco articulado de ideas que, desde la década de 1990, ha orientado la defensa de los intereses vinculados al sistema productivo en la esfera pública, impuesto restricciones a las políticas neoliberales y orientado algunas políticas de Estado.

Cabe subrayar que la reorientación de la política externa, la absorción selectiva del ideario neoliberal y las transformaciones del ideario desarrollista surgieron poco a poco y mediante disputas político-ideológicas, posibles solamente porque el proceso brasileño de transición fue primero de democratización política y sólo después de liberalización económica. En otras palabras, el proceso de liberalización no fue producto de decisiones tomadas de modo autocrático sino de disputas y negociaciones en el contexto de la forma democrática de hacer política. Aun más, el proceso de democratización no resultó de un juego disputado apenas por distintas facciones de la elite política, también incluyó y dependió de diferentes modalidades de presión popular sobre el sistema político, presiones que tuvieron como producto la inclusión en la Constitución de 1988 de un elenco inédito –en Brasil– de derechos políticos y sociales, derechos que condicionaron fuertemente las políticas de Estado posteriores a ella.

HEGEMONÍA LIBERAL *VERSUS* ORTODOXIA
NEOLIBERAL: EL PERIODO DE CARDOSO

Hay un consenso casi completo entre los analistas “de izquierda” de que la corriente liberal más ortodoxa, la neoliberal, fue hegemónica desde 1995 hasta hoy, pero principalmente en el periodo de Cardoso, materializándose en la política macroeconómica y en las otras políticas de gobierno. Hay en eso un equívoco. Desde otro ángulo renuevo el argumento anterior: el neoliberalismo –a pesar de haber marcado las políticas del Estado brasileño desde la década de 1990 y, especialmente, su política macroeconómica– nunca definió completamente las políticas de Estado en ese periodo. Ancladas principalmente en los intereses del “mercado financiero”, nacional e internacional, que domina el capitalismo globalizado actual,⁸ las ideas neoliberales siempre tuvieron que enfrentar resistencias derivadas de las ambiciones internacionales de Brasil, de las ideas e intereses liberal-desarrollistas vinculadas al capital productivo nacional y de las demandas igualitarias derivadas del empuje hacia la democracia. Aunque ese empuje democratizante tuviera raíces principalmente en la clase media urbana, la democratización avanzó y fue reforzada por “demandas potenciales” –pero calculables por quien detentaba el poder– de la mayoría pobre del electorado y por las presiones distributivas de los movimientos sociales y asociaciones de trabajadores. Ese conjunto de contrapresiones mitigó el empuje neoliberal, volvió “liberal-moderada” la intervención del Estado en la economía, articulándola con políticas sociales integradoras, de inclusión de los sectores más pobres de la población. Examinando sucintamente las políticas desplegadas por el

⁸ Chesnais, F., *La mondialization du capital*, París, Syros, 1994 y Braga, J. C., “Financeirização Global. O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo”, en Tavares, M. C. y Fiori, J. L., *Poder e Dinheiro*, Petrópolis-RJ, Ed. Vozes, 1997.

Estado brasileño desde 1995, se percibe claramente que, aunque sea predominante en la política macroeconómica, el conjunto de las políticas de Estado se aleja bastante de la “convención” neoliberal.

La perspectiva neoliberal se hizo sentir básicamente desde 1995, en la elección de la “estabilidad monetaria” —en vez del crecimiento económico o del pleno empleo— como blanco de la política macroeconómica. Además, se volvió indiscutible que el objetivo central sólo se podría buscar mediante políticas “ortodoxas”, “universalmente” aceptadas en los medios académicos liberales y neoclásicos⁹ y no dependientes de la intervención *ad hoc* del Estado en el mercado, al estilo heterodoxo de la década de 1980. Lo que fue utilizado de la receta macroeconómica adoptada se articuló a esa definición central.

El Banco Central se convirtió en el núcleo principal del comando sobre la política macroeconómica. Se volvió el principal responsable de la definición de las metas de inflación, al plantearlas con una política monetaria muy rígida y altísimos niveles de intereses y, desde 1999, con un régimen de cambio flotante. El Banco Central actuó y actúa con muchísima independencia con respecto al resto del gobierno y en relación con los demás ministerios económicos. Aunque no tenga la independencia legal en relación con la “política”, como desean los “ortodoxos”, actúa como si la tuviera, es decir, con autonomía operativa. En contrapartida, se percibe mucha sintonía entre el tipo de políticas que ha seguido y las inclinaciones del “mercado financiero”. Esa cuestión, no obstante su relevancia política, no forma parte de las preocupaciones de los voceros del neoliberalismo.

La política fiscal comandada por el Ministerio de Hacienda sigue un modelo menos rígido que el recomendado por la

⁹ Sobre este asunto, consultar Novelli, M., *Inflação e Desinflação: coalizões, conflitos e instituições no Brasil e em outros países*, tesis de doctorado, Campinas, SP, UNICAMP, 2007.

ortodoxia, aunque desde 1999 –después de un acuerdo con el FMI y el gobierno de Estados Unidos– viene produciendo un superávit operacional no menor de 3.3% del PIB (excluidos los pagos por intereses adeudados). La calificación de la política fiscal como menos rígida se justifica porque el superávit operacional deriva del aumento extraordinario de los impuestos recolectados –que se elevaron de una media de 25% del PIB en 1980 a aproximadamente el 35% del PIB en el periodo que empieza en 1995– y del aumento constante del gasto público a porcentajes mayores en relación con el PIB, con excepción de los años de crisis (1999 y 2003). Además, si es verdad que hay mucho rigor en el control de los gastos de las municipalidades y de los estados federados, no existen límites bien definidos para los egresos del gobierno central, con la excepción de la obligación que tiene de producir el superávit operacional. Esa política fiscal ha permitido que el Estado pueda responder a diversas demandas –incluso a los altísimos intereses de la deuda pública– y, principalmente, ha permitido hacer políticas sociales, satisfaciendo las obligaciones de la Constitución de 1988 y las demandas distributivas. En suma, en Brasil los gastos públicos no fueron reducidos como recomienda la receta neoliberal; además de aumentar, hasta ahora fueron canalizados más hacia políticas sociales que para inversiones.

Aunque el empuje liberal haya llevado a la realización de un conjunto de reformas que redujeron mucho el papel empresarial del Estado –predominante en el periodo nacional-desarrollista– no perdió capacidad de regulación y, en algunas áreas de actuación, hasta la incrementó, manteniendo buena parte de su capacidad de intervenir activamente en la vida económica. De esa manera, a pesar de que hubo un número muy grande de privatizaciones, parte de un sector tan importante como el eléctrico fue mantenido como propiedad de empresas estatales. Aún más, hay otros sectores sobre los cuales el Estado mantuvo gran poder de decisión.

En el sector petrolero, por ejemplo, el Estado absorbió el poder de concesión de zonas de explotación y convirtió en concesionaria a Petrobrás, empresa de la cual es accionista mayoritario, lo mismo que a otras empresas privadas, aunque reservó para ella el derecho de mantener las zonas en las que ya tenía operaciones. Además, el Estado mantuvo bajo su control empresas consideradas “de valor estratégico”. Algunas empresas estatales fueron privatizadas, pero el Estado mantuvo una “*golden share*”, que le posibilita vetar negocios que considere como nocivos para los intereses del país. Ese ha sido el caso de Embraer, fabricante nacional de aviones medianos y pequeños.

El criterio de “valor estratégico” fue clave para definir límites a las privatizaciones de los bancos estatales. El gobierno central estimuló la venta de todos los bancos propiedad de los gobiernos de los estados –sea porque estaban en mala situación financiera, sea porque los consideraba instrumentos de mala gestión del dinero público– pero perfeccionó el sistema de regulaciones bancarias (según las reglas de Basilea) y mantuvo dos bancos federales (que están entre los cinco más grandes del país), uno de ellos con importancia especial para el financiamiento agrícola y otro para el financiamiento inmobiliario. Además, fue mantenido y ampliado el banco estatal de desarrollo (BNDES), un ícono del periodo desarrollista y fuente principal de préstamos de largo plazo para las empresas privadas industriales y otras. De esa manera, el Estado –por encima de su poder normativo– mantuvo buena capacidad de actuar efectivamente, por medio del sistema financiero estatal, sobre el nivel de actividad e inversión de los diversos sectores de la economía.

La estrategia adoptada por el gobierno de Cardoso para privatizar y vender las concesiones en el sector de telecomunicaciones confirma el argumento desarrollado anteriormente. Además de ser precedidas por una ley que definió las reglas de funcionamiento y la estructura del sector y

por la creación de una agencia de regulación (semejante a otras agencias de regulación de concesiones públicas), varias subastas definieron las diferentes privatizaciones y concesiones. Sin embargo, el gobierno buscó atraer empresas transnacionales importantes para que participaran en las subastas. Fueron hechas invitaciones a las empresas para que se presentasen ofreciendo la posibilidad de recibir préstamos del BNDES y de asociarse con fondos de pensión de empresas estatales. En ese caso la cuestión no era la de construir un Estado sólido, con capacidad de comando, sino de “hacer más denso” el sistema económico nacional y aumentar su peso internacional, con la incorporación de grandes prestadores mundiales de servicios de telecomunicaciones.

Finalmente, a contrapelo de la retórica neoliberal que muchas veces predominó entre los voceros oficiales en el periodo de Cardoso, en situaciones críticas, cuando las políticas de estabilización y otras de la receta liberal amenazaron con destruir una parte considerada relevante de la industria, los “desarrollistas” y empresarios (a veces transnacionales) involucrados en el problema lograron que el Estado les concediera protección y estímulo. Así, el gobierno de Cardoso, tachado de neoliberal por las corrientes políticas de izquierda, hizo políticas industriales para varios sectores, como el automotriz, el textil, etc. Ahora, en la segunda presidencia de Lula se despliega una política industrial más sistemática y extendida, destinada a elevar la proporción de las inversiones en el PIB y la innovación tecnológica para acelerar el crecimiento económico y aumentar la competitividad del país en el ámbito internacional.

Considerando el carácter atenuado y selectivo con que fue incorporado el neoliberalismo en la sociedad brasileña, quizás fuera mejor identificar como hegemónico en el Brasil contemporáneo un ideario liberal poco ortodoxo, moderado, que valoriza la sociedad mercantil, el capitalismo, pero no

excluye y hasta hace la defensa de la intervención del Estado, sea para reducir las diferencias materiales y culturales muy grandes que existen en Brasil, sea para promover la expansión de la riqueza y la capacidad de competitividad internacional del país. Ese liberalismo moderado no tiene consistencia doctrinaria, es más una orientación práctica, resultante de disputas entre portadores de ideas e intereses divergentes que se vienen enfrentando en las últimas décadas.

Hay que subrayar que no obstante todo ese proceso de dilución y amalgama que sufrió el neoliberalismo cuando fue incorporado en Brasil, no ha enfrentado grandes desafíos en el plan de las ideas. Fue combatido y algunas veces derrotado en la orientación de las políticas de Estado, pero en casos específicos y por argumentos específicos, vinculados a la defensa de la solidez del Estado, a la preservación y modernización de la base económica instalada en el país o a la protección social de ciertos grupos de la población, no sufrió retos de idearios alternativos consistentes. Es notable, en ese sentido, que los "liberal-desarrollistas" hayan actuado en el periodo más como "guerrilleros" defensores de la industria que como "estrategas del desarrollo" y que parte de sus "victorias" —por ejemplo, la preservación del BNDES— haya ocurrido menos por su intervención que por la ausencia de acción de los partidarios del ideario neoliberal que no estaban tan seguros de su fuerza para amenazar algunas herencias tan apreciadas del pasado desarrollista.

En suma, a lo largo del tiempo predominó un ideario liberal no ordodoxo, con gran capacidad de adaptación, variable, ganando matices distintos, dependiendo de cada práctica política del Estado. De todas maneras, no se puede dejar de reconocer que en el periodo de Cardoso ese liberalismo tenía tonalidades más cercanas al neoliberalismo —aunque nunca se haya identificado con el— y después se fue alejando de él y ganando cada vez más tonos liberal-desarrollistas,

como ahora en el segundo gobierno de Lula. Ese proceso de desvanecimiento del ideario neoliberal, de profundización de la hegemonía liberal, puede quizás ser mejor percibido observándose la manera como, en los periodos de Cardoso y de Lula, las nociones centrales que orientaban la política macroeconómica y las políticas en favor del mercado se articulaban con otras que justificaban acciones gubernamentales hacia los menos favorecidos.

De hecho una hegemonía siempre resulta en una universalización de intereses por medio de ideas y, así, la creación-utilización de puentes simbólicos y prácticas entre los participantes del “sistema de dominación”: entre el sector hegemónico —el financiero— y los dominantes; y entre los dirigentes del Estado, los cuadros de la administración y el conjunto de la población, pues la nueva forma de Estado implica *también* relaciones más democráticas con la sociedad. Sugiero que hubo diferencias relevantes con relación a esto entre los periodos de gobierno de Cardoso y de Lula, diferencias que singularizan ambos periodos pero que no los contraponen: se verá que en el periodo de Lula se expandió socialmente la aceptación de la sociedad de mercado como modo de vida.

En el periodo de Cardoso, los puentes simbólicos mencionados estuvieron constituidos por las nociones de “estabilidad”, “competitividad”, “competencia”, “capacitación” e “inclusión social” (pues se reconocía que el capitalismo operaba en una sociedad “injusta”) mediante la concreción de los “derechos sociales”, de la “solidaridad” o de la “protección social”. Estabilidad, competitividad y competencia fueron los valores que orientaron y justificaron la política económica, en tanto que la capacitación era el eje de las políticas destinadas a los trabajadores y a los pequeños productores (defensa frente al desempleo, ajuste a los cambios tecnológicos y la posibilidad de convertirse en buenos empresarios). Pero la capacitación era, también, el hilo ideológico que vinculaba

a las políticas sociales con la inclusión de los sectores más empobrecidos en el sistema.¹⁰

Finalmente, los derechos sociales, la solidaridad y la protección social eran los lemas justificadores de las políticas que buscaban priorizar a los ciudadanos excluidos o precariamente incluidos en la sociedad capitalista. Los derechos sociales, pilares de una ciudadanía ampliada, estaban definidos en la Constitución de 1988 y en la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS). Ambas intentaban garantizar las condiciones plenas para el ejercicio de la democracia y fomentar la solidaridad de los sectores privilegiados con aquellos privados de sus derechos básicos o en una situación de miseria tal que requerían protección inmediata. No obstante, aunque se trataba de prestar solidaridad a los de abajo, de proteger y asegurar los derechos de todos, eso también estaba impregnado por la idea de capacitación, en el sentido de brindar a todos la posibilidad de participar plenamente en la sociedad capitalista. Garantizar el pescado, pero también enseñar a pescar.

Las políticas sociales durante el gobierno de Cardoso fueron en general universales, sobre todo en salud y educación básica. Pero incluso cuando había focalización ésta se realizaba principalmente en términos regionales: por ejemplo, el Programa Comunidad Solidaria apuntaba a articular las diversas políticas universales en los municipios más pobres

¹⁰ La idea de exclusión social aparece de la siguiente forma en un documento gubernamental preparado para una conferencia internacional sobre la "tercera vía": "Lo que es inaceptable para los brasileños hoy no es sólo la pobreza, sino sobre todo la exclusión: el contraste entre la relativa prosperidad de quien consigue insertarse en la que hoy es una de las diez mayores economías del mundo y el desamparo de los que no encajan o sólo encajan precariamente en esa economía, como productores y consumidores", en Vilmar Faria, Eduardo Graeff y otros, "Preparando o Brasil para o século XXI", Brasília, 2000, p. 1. Este documento es una buena fuente gubernamental no sólo sobre las políticas del periodo de Cardoso sino también sobre los argumentos que buscaban legitimarlas.

del país. Las políticas de transferencia de renta, focalizadas en familias bajo la línea de la pobreza con características específicas (con hijos pequeños, en edad escolar, etc.) sólo ganaron importancia durante el segundo mandato de Cardoso, sustituyendo las distribuciones de canastas básicas y otros productos.¹¹ Pero incluso este tipo de políticas estaban vinculadas a la capacitación de la futura generación, ya que se condicionaba la transferencia a la comprobación de la asistencia escolar de los hijos o a la realización de controles de salud.

Aunque los intereses del mercado financiero y el ajuste al capitalismo financiero hayan sido preponderantes en este periodo, la traducción de las nociones mencionadas en políticas concretas fue realizada básicamente por la clase media profesional, incorporada al equipo de funcionarios públicos en los sectores superiores de la administración.¹² Se entiende aquí por clase media profesional a aquellas personas que se ganan la vida gracias al ejercicio *calificado* de profesiones especializadas de nivel superior, como economistas, administradores, ingenieros, sociólogos, etc., quienes usualmente trabajan como docentes universitarios, consultores o gerentes. En este sentido, es central subrayar que las nociones clave de estabilidad, competitividad y competencia –y las ideas conexas de eficiencia, racionalidad y capacitación–, todas ellas lemas del capitalismo contemporáneo, son virtudes cultivadas por esta clase media profesional. De cualquier modo, la hegemonía del ideario liberal –o sea la valorización de la sociedad mercantil– se ha profundizado con el tiempo

¹¹ Sobre las políticas sociales de Cardoso, véase Draibe, S., “A política social no período FHC e o sistema de proteção social”, *Tempo Social*, Revista de Sociologia da USP, vol. 15, núm. 2, noviembre de 2003.

¹² Tal incorporación se dio gracias a la posibilidad de designar cerca de 40 mil funcionarios para las tareas de dirección y asesoramiento superior. En 1998, ellos representaban cerca de 3% de los cuadros de la administración pública.

y los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva han contribuido decisivamente para eso.

EL LIBERALISMO EN TIEMPOS DE LULA

Existen varios estudios sobre la conversión de Lula y de la dirección del Partido de los Trabajadores a las políticas macroeconómicas de su antecesor, conversión expresada en la prioridad otorgada a la estabilidad de la moneda, al mantenimiento del sistema de metas de inflación y al régimen de cambio fluctuante, junto al ajuste fiscal para sostener el superávit primario y el respeto de los contratos.¹³ No insistiré aquí en este punto.¹⁴

El elemento clave que permite ligar ambos periodos es la decisión de ubicar a la estabilidad monetaria como el valor máximo a alcanzar. Además, las reformas liberalizadoras del periodo anterior no fueron modificadas, manteniéndose vigentes la eliminación de los privilegios de las empresas nacionales, las privatizaciones, los regímenes de concesiones públicas, las reglas para la gestión fiscal equilibrada y la autonomía operativa del Banco Central.¹⁵

¹³ Entre otros ver: Sallum Jr, Brasílio y Kugelmas, Eduardo, "O modo Lula de governar", en Sallum Jr, Brasílio (org.), *Brasil e Argentina Hoje. Economia e Política*, Bauru-SP, Edusc, 2005; Filgueras, Luiz e Gonçalves, Reinaldo, *A Economia Política do Governo Lula*, Rio, Contraponto, 2007; Paulani, Leda, *Brasil Delivery*, São Paulo, Boitempo, 2008; Novelli, M., "A continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e o governo Lula: uma abordagem sociopolítica" (versión no publicada), 2007.

¹⁴ No puedo dejar de subrayar, sin embargo, la extrañeza que me causan algunos que se sorprenden por la conversión de Lula y de la dirección del PT. ¿Esperaban que de una elección regular resultase una revolución?

¹⁵ Filgueras e Gonçalves (*op. cit.*, p. 113) exhiben como muestra de la continuidad el Índice de Libertad Económica elaborado por la Heritage Foundation, estructurado con base en el contexto macroeconómico, el marco legal y regulatorio para las empresas, especialmente extranjeras, la seguridad jurídica y los derechos de propiedad que afectan los costos

En sus inicios, el gobierno de Lula se preocupó fundamentalmente por calmar a los mercados manteniendo las políticas anteriores e incluso aumentando el superávit fiscal prometido por Cardoso al FMI. Es más: Lula continuó con el programa de reformas al sistema de pensiones y tributaria iniciado en el periodo anterior. Para la mayoría de los militantes del PT y buena parte del gobierno (con la lógica excepción del equipo económico), esta continuidad fue asumida de mala gana, aunque con resignación, pues era vista como inevitable para garantizar la estabilidad.

La compatibilización entre la necesidad de sostener la estabilidad y los viejos lemas del partido —mayor presencia del Estado en la vida social, protección de las empresas de capital nacional, en especial las pequeñas, mejor distribución de la renta y más protección a los trabajadores y a los pobres— fue procurada de diversas formas. En primer lugar, la retórica gubernamental comenzó a enfatizar las ventajas de la estabilidad económica para los sectores pobres y para la generación de un crecimiento duradero y sustentable. El argumento, por supuesto, no era nuevo, pero adquirió otro color al ser utilizado por un presidente identificado con los sectores populares.

Pero, además, el gobierno de Lula interrumpió el proceso de privatizaciones y con ello evitó la reacción crítica de las corrientes de izquierda. Como contribución propia a la construcción de esta nueva forma de Estado, propuso la figura de la “asociación” [“parceria”, en portugués], como mecanismo de articulación entre el sector público y las empresas privadas. Esta iniciativa fue aprobada por el Congreso en 2004, mediante una ley que regula las asociaciones público-privadas para obras de infraestructura. En estas asociaciones, el Estado define qué hacer, conservando el papel dirigente, y

de transacción, el grado de regulación del mercado de trabajo y del mercado de capitales. Este Índice muestra un aumento constante entre 1996 y 2007.

realiza parte de las inversiones. Una vez finalizada la obra, las empresas privadas se convierten en explotadoras de los servicios (camino, ferrovías, metro) con una rentabilidad mínima garantizada por un fondo público.

Finalmente, la convergencia entre la necesidad de garantizar la estabilidad económica y los planteos originales del PT se logró gracias a la implementación de una serie de políticas orientadas a democratizar el acceso a los recursos y la apertura de nuevos canales de ascenso social. Para ello se aumentó el ingreso real de los ciudadanos ya incluidos, pero ubicados en los segmentos inferiores de la pirámide social, y se amplió la cobertura a todos los brasileños situados debajo de la línea de pobreza, ya no considerados como individuos sino como familias.

Luego de que Lula obtuviera su reelección en 2006, todos estos programas se mantuvieron. Sin embargo, como en el inicio del segundo gobierno la estabilidad ya parecía asegurada, el crecimiento económico y las inversiones públicas (sobre todo en infraestructura) ganaron protagonismo. El Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC), un programa de inversiones anunciado en enero de 2007, se tornó omnipresente. No obstante, se trata de un programa muy limitado: además de que muchas de las inversiones que lo conforman ya estaban previstas, los recursos que contempla equivalen, como máximo, a un 0.6 del PIB para 2007 en concepto de incremento de inversiones (contra, por ejemplo, 4.7% del PIB pagados en intereses de la deuda).¹⁶ Se podía suponer, entonces, que el gobierno pondría en práctica nuevas asociaciones público-privadas que permitieran adicionar capital privado a los fondos públicos, pero no fue así, pues el gabinete se enredó en debates internos y en controles burocráticos que lo impidieron.¹⁷

¹⁶ Consultar Filgueras y Goncalves, *op. cit.*, p. 201.

¹⁷ Pese a ello, varios estados, como San Pablo y Minas Gerais, hacen inversiones con base en leyes estatales más recientes que regulan asociaciones similares a las previstas por el gobierno federal.

Pese a todo ello, hay que reconocer que el gobierno ha ampliado la intervención estatal a través de otros mecanismos, pero sin obedecer reglas generales. Además de aumentar la capacidad de préstamo del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES), destinado a proveer financiamiento productivo a largo plazo y con bajo interés, el gobierno ha lanzado una serie de iniciativas fragmentarias para recuperar las empresas estatales que no fueron privatizadas –como la Eletrobrás, por ejemplo– y que permitieron que las mismas realicen asociaciones con empresas privadas para incrementar las inversiones.¹⁸ Asimismo, se ha procurado mejorar la capacidad de competencia de las empresas brasileñas en relación con las multinacionales que operan en el país (por ejemplo, en el sector de las telecomunicaciones), además de alentar a las compañías nacionales para que se expandan al exterior. En suma, y aunque habría que examinar con más cuidado este nuevo activismo estatal, parece evidente que estamos frente a una inflexión desarrollista. Pero, para que quede claro, se trata de una inflexión liberal-desarrollista en el sentido antes indicado.

Al preservar la estabilidad mediante políticas similares a las de Cardoso, Lula ganó un fuerte respaldo del mercado financiero y de los empresarios, especialmente cuando la convergencia entre la política macroeconómica heredada y el ideario político del PT, en un contexto mundial excepcional (hasta septiembre de 2008), permitió recuperar el crecimiento, en un nivel modesto (en torno a 4.5%), pero aparentemente sustentable. De hecho, las políticas orientadas a garantizar esta convergencia, sobre todo aquellas que buscan la democratización del crédito y el incremento de los gastos en protección social, produjeron una suerte de crecimiento

¹⁸ Goy, L., Salvador, F. y Nakagawa, F., “Estatais criam alternativa às PPPs”, *OESP*, 23/6/2008, p. B5, São Paulo; e Safatle, C., “Estatais, a nova onda”, *Valor*, 11, 12 y 13/7/2008, p. A2, São Paulo/Rio.

a través de la distribución¹⁹ que permitió la monetarización de localidades pobres y la mejora de regiones atrasadas, en muchos casos a tasas chinas.²⁰

Estabilidad y crecimiento han constituido la fórmula que le permitió a Lula asegurar el apoyo de los empresarios. Ello no impide, sin embargo, algunos desacuerdos puntuales ni cierta desconfianza, ya sea por la presencia en el gobierno de sindicalistas y líderes de movimientos sociales, ya sea por la tolerancia gubernamental a algunas acciones de estos movimientos. Pero lo central es que la combinación de estabilidad y crecimiento ha garantizado el apoyo de los empresarios al gobierno, que desde 2003 cuentan con representación en el gabinete.²¹

Pero la dimensión más importante de la ya mencionada convergencia es la amplificación del significado que tenía antes el término protección social. Como se recordará, la expresión aludía, en el periodo de Cardoso, a la decisión de transferir recursos a aquellas familias con un ingreso inferior a la línea de pobreza que tuviesen hijos pequeños, niños en edad escolar o alguna otra característica que justificase el auxilio. Esta protección obligaba a las familias beneficiadas a mantener a sus hijos en la escuela o llevarlos a los centros sanitarios para su vacunación, entre otras contraprestaciones. Con ello se buscaba que las políticas de solidaridad contribuyeran a que los excluidos pudieran superar su situación, alfabetizándose o asociándose en cooperativas

¹⁹ La expresión fue usada por Marco Aurélio Garcia, asesor de la Presidencia de la República, en una entrevista a la revista *Teoria e Debate* hacia el final de 2006.

²⁰ Mendonça de Barros, L. C. y Pereira Miguel, P., "A força de Lula", versión no publicada, mayo de 2006.

²¹ Se encuentra un análisis de la heterogeneidad y de la presencia empresarial en el gobierno de Lula en: Sallum Jr., B. y Kugelmas, E., "O modo Lula de governar", en Sallum Jr., B., *Brasil e Argentina hoje. Política e Economia*, Bauru-sp, Edusc, 2004, pp. 273-285.

de producción o comercialización para enfrentar mejor los rigores del mercado.

Con Lula, la protección se amplió y se extendió a todas las familias ubicadas debajo de la línea de pobreza, en lugar de incluir sólo a aquellas con características especiales. Así, las familias beneficiadas por los planes de transferencia de renta pasaron de 5.6 millones a 11.2 millones. Después de algunas vacilaciones, las contraprestaciones volvieron a ser reclamadas a los beneficiarios y el gobierno realizó un esfuerzo para traducir la obligación en un contrato.²² La cobertura social, los recursos destinados a la asistencia y el salario mínimo real han aumentado a un ritmo mayor que el PIB. Pero al mismo tiempo los fondos destinados a las políticas universales de salud y educación se han expandido apenas al ritmo del crecimiento general de la economía.²³ Esto implica, por lo tanto, una inversión de prioridades en relación con el periodo de Cardoso, lo cual, por supuesto, ha tenido efectos políticos importantes, como se verá más adelante.

Pero el gobierno no se limitó a ampliar los programas destinados a los sectores más pobres. La decisión de generalizar la protección social se materializó también a través de la democratización del acceso a ciertos recursos para los estratos ubicados por arriba de la línea de la pobreza. Para ello se introdujeron, ya desde el primer gobierno de Lula, alteraciones en los mecanismos de crédito bancario, que permitieron que los asalariados legalmente registrados y los jubilados del sector privado (pertenecientes al Instituto Nacional del Seguro Social, INSS) tuvieran acceso a préstamos, con costos inferiores a los usuales, mediante el descuento de las cuotas de sus salarios o jubilaciones.

La protección se generalizó también a través de las políticas destinadas a ampliar el acceso a la educación superior

²² Cohn, A. y Fonseca, A., "O Programa Bolsa-Família e a questão social", revista *Teoria e Debate*, núm. 57, marzo-abril, 2004.

²³ Filgueras y Golçalves, *op. cit.*, p. 162.

a los sectores de renta media baja; es decir, obreros calificados y la clase media baja, como trabajadores asalariados urbanos de comercio y servicio, autónomos no profesionales, etc. Destacan cuatro programas: el ProUni, que distribuye becas para jóvenes con un buen desempeño en la escuela secundaria pertenecientes a familias hasta cierto límite de ingresos, para que estudien en escuelas superiores privadas adheridas al programa; el FIES, que concede financiamiento de largo plazo para estudiantes de nivel superior en escuelas particulares, frecuentadas en general por aquellos con menos condiciones de competir; el ReUni, que busca ampliar el cupo, actualizar los currícula e incrementar la cantidad de alumnos formados en las universidades públicas federales; y los programas de cuotas en las escuelas de nivel superior que privilegian a estudiantes de escuelas secundarias públicas y minorías como negros, mulatos e indígenas. En todos estos casos, el objetivo es apoyar el ascenso social de los jóvenes que enfrentan comparativamente más dificultades.

En suma, se trata de políticas que, en conjunto, procuran proteger no sólo a quienes se encuentran excluidos de la competencia —por edad, enfermedad o condiciones miserables de vida—, sino también a ciertos sectores mejor posicionados, como los obreros calificados y la clase media baja, que participan de la sociedad competitiva pero en condiciones desfavorables.

Existe una diferencia importante entre los objetivos buscados por un conjunto de políticas públicas y los que realmente se logran. Eso es especialmente cierto en relación con las políticas educativas: la literatura sociológica demuestra que la universalización de la educación puede crear ciudadanos más capaces, pero que no necesariamente produce alteraciones significativas en el sistema de estratificación social. Sin embargo, aunque el sistema no se altere estructuralmente, tales iniciativas mejoran las posibilidades de ascenso social de las clases medias bajas.

Y, finalmente, un factor importante: desde el punto de vista sociopolítico, la apertura de mayores oportunidades, aunque no se concreten en su totalidad, tiende a producir en los beneficiados una mayor adhesión a un orden competitivo, al sistema capitalista que lo sustenta y al Estado que lo comanda. Esta ha sido una de las vías por las cuales la hegemonía liberal se ha profundizado en Brasil: ella ha permitido, gracias a la democratización de las oportunidades y del mayor crecimiento económico, la incorporación sociocultural de sectores intermedios que, aunque ya participaban del sistema, lo vivían como una carrera plagada de obstáculos muy difíciles de superar.

El acomodo entre la política de estabilización heredada del periodo anterior y el ideario de los militantes del PT fue traducido en políticas públicas por dirigentes muy diferentes a los que ocupaban los lugares superiores de la administración durante la gestión de Cardoso. En el gobierno de Lula todavía hay una presencia significativa de funcionarios pertenecientes a la clase media profesional, pero en una proporción inferior.

La mayor parte de los funcionarios incorporados provienen, desde el punto de vista ocupacional, de la clase media baja. Pero lo central es apuntar una diferencia cualitativa importante: en general, este personal —a diferencia del que prevalecía en el periodo anterior, más simpatizante que militante— tiene filiación y militancia partidaria. Se trata, en general, de ex dirigentes o ex líderes de asociaciones sindicales o de movimientos sociales.²⁴

²⁴ Estas observaciones se basan en las agudas observaciones de Chico de Oliveira sobre la nueva clase en el poder, en intuiciones personales no sistemáticas y en dos investigaciones, una sobre la composición de los cuadros de dirección y asesoría (DAS) del gobierno de Lula y otra sobre la clase política, es decir, los legisladores federales de los periodos iniciados en 1998 y 2002. Los resultados están publicados en Araújo. M. C. (coord.), *Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder*, Río de Ja-

Esta es otra de las vías por las cuales la hegemonía liberal se ha ido profundizando durante el mandato de Lula. El gobierno incorporó como parte del personal del Estado a los sectores más bajos de la pirámide social y, más importante aún, a un número considerable de representantes de asociaciones sindicales y movimientos populares. La incorporación sociocultural de estratos sociales intermedios y la absorción de líderes populares al aparato del Estado, en un esquema de convivencia con las corrientes liberales hegemónicas del empresariado y con sectores clientelistas y conservadores de la clase política, atenuaron el potencial transformador del PT y de sus aliados de izquierda. Este proceso de ajuste, en rigor, había comenzado ya en los noventa, pero se acentuó luego de la conquista del poder central.²⁵ El gobierno de Lula –aunque no muy eficiente desde el punto de vista de la gestión–²⁶ ha sido muy eficaz en la consolidación del sistema de dominación social y de la nueva forma de Estado, moderadamente liberal y democrática, inaugurada en 1995.

En suma, la forma de Estado de la “pos-transición” brasileña tiene una orientación de “integración competitiva” hacia el orden internacional y liberal-moderada –tendiente hacia el liberal-desarrollismo– en lo que se refiere a la relación del Estado con la economía. No obstante su especificidad, el periodo de Lula continúa y profundiza el movimiento iniciado

neiro, CPDOC-FGV, 2007 y Rodrigues, L. M., *Mudanças na Classe Política Brasileira*, San Paulo, Publifolha, 2006

²⁵ La izquierda del PT y, principalmente, la que se escindió del partido a partir de los escándalos de corrupción de 2005 usa el término clásico del lenguaje *gramsciano* “transformismo” para caracterizar este proceso de “integración”. Claro que el calificativo es utilizado como contrapunto con las posibilidades transformadoras, hasta revolucionarias, no realizadas del partido.

²⁶ El Banco Mundial (2007) identifica una caída nítida tanto en la eficacia del gobierno como en la calidad del aparato regulador desde 2003. Ver <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/> *apud* Filgueiras y Goncalves, *op. cit.*, p. 115.

en el periodo de Cardoso, consolidando la hegemonía liberal y la democracia de 1988 como sistemas de dominación social. Por esa razón Brasil pasa por un periodo de gran estabilidad política, no obstante estar lejos de superar la profunda desigualdad social que marca su sociedad.

NI CHICHA NI LIMONA' (SINO NAVEGA'O): EL MODELO ECONÓMICO-POLÍTICO CHILENO

EDUARDO SAAVEDRA P.

INTRODUCCIÓN

Chile es un país que, por muy pequeño en envergadura física y poblacional, ha resultado ser una suerte de laboratorio de implementación de diversos modelos económicos y políticos que, de una forma u otra, han sido objeto de réplica en otros países latinoamericanos. Pasando por la experiencia socialista de Allende y la Unidad Popular a principios de los años setenta (1970-1973), siguiendo el gobierno militar de Pinochet y el apoyo de los sectores neoliberales por casi dos décadas (1973-1990), se ha llegado a un modelo económico-político que queriéndolo o no mezcla esos dos mundos que le precedieron.

Este trabajo intenta desentrañar, a raíz de su experiencia reciente y con la óptima de un economista, cuál es el modelo económico-político del Chile actual. La hipótesis central de este trabajo es que una de las principales características de este modelo es la fortaleza de sus instituciones más básicas, tanto económicas como políticas, que le han permitido mostrar como país un mayor nivel de desarrollo respecto de su vecindario más inmediato. Con todo, ciertas falencias inherentes a este mismo desarrollo institucional se han manifestado en el país. Así, este trabajo se inscribe en la literatura que enfatiza la idea de que el desarrollo de

las instituciones es la base para el desarrollo de los países; siendo precisamente ésta la principal característica del modelo económico-político de Chile en los últimos 30 años.¹

Si se pudiera caracterizar el modelo económico-político chileno, se puede decir que éste es el de una economía social de mercado, entendida ésta como una que en primer lugar protege fuertemente la libertad de emprendimiento y la protección de los derechos de propiedad. Asimismo, el rol del Estado es más bien subsidiario y no empresarial, pues de acuerdo con la propia Constitución de la República el Estado no puede crear nuevas empresas. Conforme a ello, el Estado en Chile pasa a tener un rol regulador en tanto corrector de fallas de mercado (poder de mercado e incompletitud de mercados) y fallas sociales (pobreza, seguridad social, desigualdad). En consecuencia, Chile muestra un desarrollo institucional, cuyo norte en lo económico es entregar certeza jurídica y equidad de trato al mundo empresarial; pero en donde se le ha dado importancia, a modo de contrabalance de este liberalismo, a un Estado protector del bien común.

Para entender a esta economía social de mercado, es bueno poner como contrafactuales los modelos polares de desarrollo que el propio Chile –y por supuesto Latinoamérica– ha mostrado previamente: el modelo socialista de Allende y el neoliberal de Pinochet. En tal sentido, y siguiendo a un viejo dicho chileno, nuestro modelo no es ni “chicha ni limona” (dos tragos muy del campo: el primero alcohólico y el segundo con base en jugo de limón), sino más bien un “navega’o” (un trago que mezcla vino con naranja y resulta ser muy equilibrado).

¹ Ciertamente esta idea no es nueva. La literatura de economía institucional ha enfatizado desde hace tiempo, como bien lo resume Keefer (2004). Yendo más lejos, bajo el mismo paradigma Menard (2006) muestra que una serie de instituciones “híbridas” aparecen en economías de mercado y son cruciales para generar las condiciones para el crecimiento económico.

En efecto, el proyecto de Allende, y de alguna manera los de Chávez, Morales y Correa en la actualidad, puede ser caracterizado como un modelo desarrollista o planificador, de alta participación social y Estado empresario muy fuerte, pero en donde el mercado tenía un rol ciertamente minimizado: controles de precios en muchos mercados, más allá de cualquier *test* de poder de mercado; control de capitales, tanto interno como externo; control al comercio internacional y fuerte proteccionismo para el desarrollo de la industria nacional. Su principal característica era el fuerte énfasis en lo social.

El otro proyecto polar fue el neoliberal, que tuvo su manifestación en Chile en los años de la dictadura. Éste se caracteriza por una liberalización “extrema” de muchos mercados, aun aquellos con claras fallas como el de servicios básicos y de necesidad básica (educación y salud, por ejemplo) o el del transporte público; consistentemente un débil rol regulador incluso en áreas en donde no sólo la eficiencia económica sino que lo social importa (seguros de salud, por ejemplo); y un muy bajo énfasis en la política social.

El proyecto chileno actual se liga a la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición compuesta por los partidos políticos que siendo contrarios a la dictadura, estaban por mantener y corregir, en lugar de cambiar, el modelo neoliberal heredado. Como toda coalición, en su seno existen diversas tendencias que cruzan el clivaje de derechas e izquierdas que ha caracterizado la política chilena en los últimos 60 años. De hecho, si bien no existe en Chile un debate sobre un “modelo de desarrollo” alternativo, salvo grupos muy minoritarios, hay algunos ámbitos de controversia que son bastante relevantes de precisar.

En efecto, circunscrito sólo a aspectos de economía pública se puede encontrar algún grado de debate en la sociedad chilena acerca de, entre otros, los siguientes fenómenos. En aspectos de la estabilidad macroeconómica: si soltar la infla-

ción para reducir los índices de desempleo o la modificación de la previsión social; en temas de institucionalidad regulatoria: el dilema de hasta dónde la certeza jurídica debe ser un objetivo que amenace incluso el principio de más y mejor competencia; en materia laboral: flexibilidad laboral *versus* la protección de los derechos del trabajador; en aspectos de política social: cuál es el objetivo, la reducción de la pobreza o la reducción de la inequidad; y, por último, en los servicios de necesidad básica: si el rol del Estado es garantizar la calidad y acceso equitativo *versus* sólo perseguir estándares o mínimos garantizados.

El trabajo se estructura como sigue. La sección siguiente muestra la metodología de análisis, enfatizando cuáles son los fundamentos del modelo económico-político chileno. La tercera sección se adentra en las reformas económicas y sociales que ha experimentado Chile desde los años setenta y que han moldeado su desarrollo económico de las últimas tres décadas. La sección cuatro muestra los principales aspectos de la institucionalidad económica y la institucionalidad política chilena. Más que como un fundamento del proyecto chileno, los indicadores del clima de negocios en el país que se muestran en la sección cinco vienen a ser un resultado de todas las políticas implementadas; y por qué no decirlo, el *leit motiv* del modelo neoliberal de los años setenta y ochenta. Finalmente, la sección seis concluye.

FUNDAMENTOS DEL PROYECTO CHILENO

En marzo de 1981 entró en vigencia la nueva Constitución Política de la República de Chile (o Constitución de 1980 por haber sido aprobada en septiembre de ese año). Ésta vino a reemplazar la Constitución de 1925, la que a su vez había reemplazado a la de 1833. Es fácil ver la estabilidad de la carta fundamental que muestra Chile como país. A juicio de sus precursores, la Constitución de 1980 se hacía necesaria en

tanto su antecesora mostraba deficiencias que se habían estado acentuando en los últimos años, las que habrían posibilitado con consecuencia lógica y predecible el quiebre democrático que devino en el golpe militar del año 1973. Más allá de un juicio a dichas aseveraciones, es dable plantearse qué agregaba o quitaba esta nueva constitución. Mi respuesta es que ella significó un cambio profundo en la concepción política y económica del país, sentando las bases definitivas de lo que podemos llamar modelo económico-político de Chile.

Esta Constitución de 1980 es muy conservadora en su valor, poco democrática (de forma y fondo) y con un fuerte sesgo económico-liberal. A modo de ejemplo, pero muy clarificador, es que en ella expresamente se protege el derecho de propiedad, mientras que no hace mención a otros derechos fundamentales, como el derecho humano, por ejemplo.

La consecuencia económica de esta constitución y sus diversas leyes que comienzan a dictarse posteriormente es que le ha dado al país certeza jurídica a las inversiones privadas, creando así un adecuado clima de negocios. Esto a su vez ha significado una estabilidad económica sin precedentes en la historia de Chile, con poco más de dos décadas de crecimiento económico sostenido que han cambiado la faz del país. Con la llegada de la democracia en el año 1990, los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia abrazaron este modelo liberal, muchos por omisión más que por convicción, y le dotaron de un matiz social con modificaciones legales construyendo así un modelo o proyecto con discriminación positiva hacia lo social. Esto es lo que el presidente Aylwin (1990-1994) llamó “crecimiento con equidad”. Como veremos, más allá del eslogan, se han implementado programas sociales tendientes a reducir la pobreza, pero el país muestra una alarmante carencia en aspectos distributivos.²

² Una muy buena referencia es Foxley (1993). Una mirada más moderna respecto de este mismo paradigma la entregan Meller (2005) y Raczynki y Serrano (2005).

El actual modelo chileno tiene la carga del modelo original, especialmente en lo económico, pues se caracteriza por una serie de políticas económicas consistentes, tales como la responsabilidad fiscal, la competitividad del país, estabilidad en las reglas del juego, el garantizar los derechos de propiedad, la creación de instituciones sólidas y bien diseñadas, la continuidad y estabilidad política, y la paz social. Sin embargo, el modelo de economía social de mercado surge como respuesta a la preocupación de los gobiernos democráticos de encontrar el adecuado soporte político para garantizar la continuidad política y la responsabilidad fiscal. Así se construyó un consenso político acerca de la estrategia de desarrollo nacional.

No obstante, no todo es miel sobre hojuelas, pues aquellos que discrepaban del modelo, por muy minorías que fueran, quedaron excluidos de toda posibilidad de participar en él.

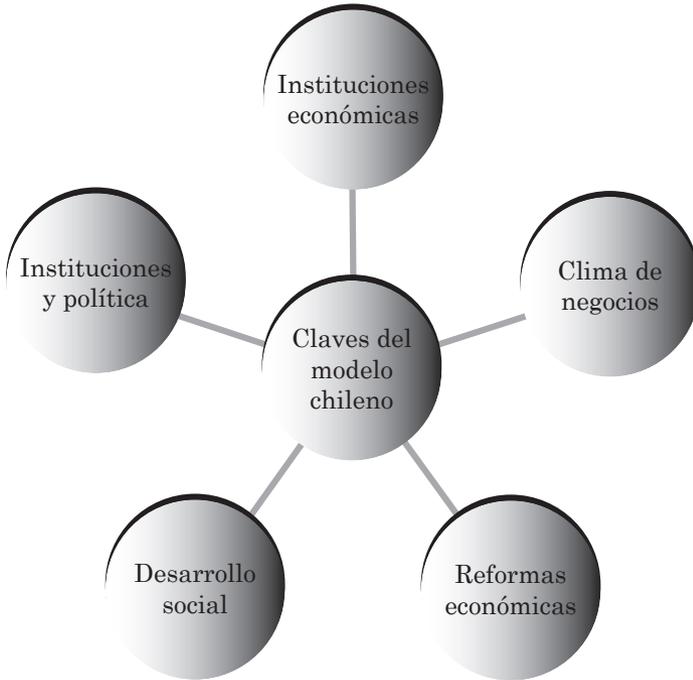
En otras palabras, su propia fortaleza (estabilidad en las reglas del juego) es su propia debilidad (exclusión social).

La figura 1 esquematiza las cinco claves del modelo económico-político del Chile actual: las reformas económicas, su desarrollo social, las instituciones económicas, las instituciones políticas y el consecuente clima de negocios que surge.

REFORMAS ECONÓMICAS Y SOCIALES EN CHILE

Las primeras reformas económicas que dieron cuerpo al modelo chileno surgen como respuesta al modelo desarrollista de Allende apenas ocurrido el golpe militar del año 1973. No obstante, estas reformas y sus posteriores adecuaciones han sido sostenidas a lo largo del tiempo. Para sustentar este punto es que me refiero a los siguientes ámbitos: políti-

Figura 1. Aspectos claves del modelo chileno



ca fiscal, política comercial y de capitales (incluida la política financiera) y política laboral.³

La diferencia más fuerte con la historia económica chilena del siglo xx, es que el modelo neoliberal controló de raíz el tema inflacionario por la vía de controlar el déficit fiscal casi crónico de Chile. Una serie de reformas al gasto público, que devinieron en un brutal desempleo en el año 1975 y

³ La discusión que sigue se basa en los trabajos de Edwards (2001), Foxley (2005), Landerretche (2005) y Larraín y Vergara (2001). Una mirada crítica de este proceso de desarrollo que ha seguido Chile se puede encontrar en Ffrench-Davis (2001).

posteriores, cortaron el déficit fiscal desde un 24.7% del PIB en el año 1973 a un 2.6% en el año 1975.

La caída en el gasto público fue tomada por la vía de reducir el empleo público directo y el empleo público a través de empresas estatales, además de las pérdidas de muchas de estas empresas. Respecto de la política de privatizaciones que acompañó la reforma del gasto público en Chile en los años setenta, es interesante apuntar que si bien en 1970 existían poco más de 60 empresas controladas por el Estado, durante el gobierno de Allende éstas crecieron a más de 500 empresas en 1973. Así, una de las políticas del gobierno militar fue la privatización de muchas de esas empresas, bajando a menos de cincuenta en los años ochenta. La reforma tributaria fue otro hito en los años setenta. Se modificó el sistema de impuesto al consumo en cascada por el impuesto al valor agregado en 1975.

Con todo, podría parecer que las reformas fiscales eran sólo de tenor macroeconómico neoliberal y tendientes a controlar la inflación. No obstante, otras reformas en estos ámbitos le siguieron y todas mostraron el compromiso institucional hacia el desarrollo de una economía de mercado, las que fueron hechas tanto en tiempos de dictadura como de democracia. En efecto, en el ámbito del gasto fiscal es interesante el compromiso de superávit fiscal impuesto hacia fines del gobierno de Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), el que consiste en el compromiso del gobierno de mantener un superávit fiscal equivalente al 1% del PIB potencial.

En el ámbito tributario, ya en los ochenta se modificó la estructura de impuestos a las empresas y a las personas, las que si bien siempre buscaron favorecer la reinversión de utilidades de las empresas por la vía de imponer una tasa de impuesto única a las empresas de un 15%, significaron además una política regresiva dado que son las personas de más recursos las que pueden utilizar franquicias a la hora de declarar impuestos, estrategia que no es posible para la

clase media que tributa. Posteriores modificaciones a esta estructura de impuestos han sido más bien cosméticas (como alza y baja del IVA que ha ido entre el 18% y el 19%, impuestos a las empresas que se subieron al 17%, y una serie de nuevas extensiones a las inversiones de largo plazo).

Las privatizaciones de empresas mostraron que éstas no sólo eran fruto de las necesidades de caja del sector público, sino que principalmente eran ideológicas. En efecto, a las privatizaciones de empresas en sectores productivos le siguieron privatizaciones en mercados con características monopólicas, como en las telecomunicaciones en 1987 y en el sector eléctrico (1990). Más aún, quizás menos por ideología y más por necesidad de nuevas inversiones, fue en la época democrática en que se continuó con estas privatizaciones alcanzando al siempre sensible sector de empresas sanitarias (agua potable y alcantarillado).

Por último, respecto del tema del gasto público, el Estado ha ido reduciendo su importancia en Chile incluso a través de nuevas iniciativas que surgieron en la era de los gobiernos de la Concertación. Fue así como en 1993 se inauguró el proceso de concesiones de obras de infraestructura, una manera indirecta de atraer capital privado a sectores típicamente reservados sólo para la inversión pública, como carreteras urbanas e interurbanas, puertos y aeropuertos, cárceles, entre otros.

Otra política consistente con el modelo económico imperante fue la apertura de Chile hacia el resto del mundo, por el lado de la política comercial y la de capitales. Previo al golpe militar la tasa arancelaria de Chile superaba en promedio al 100%, con algunas exenciones pero con otras tasas que superaban incluso el 1 000%. Ante ese panorama, se optó por homogeneizar las tasas arancelarias a niveles que fueron paulatinamente bajando hasta el 15% en el año 1989. La política seguida por Chile en todo ese periodo fue la de rebaja unilateral en los aranceles como una manera

de abrirse al mundo, abandonando además los acuerdos comerciales que sostenía con países vecinos, por ejemplo, el Pacto Andino (que deja en 1977).

El gobierno democrático siguió con una política de bajas arancelarias, pero con un énfasis en acuerdos de libre comercio, los que en 2007 mantiene con sus principales socios comerciales como Estados Unidos, Japón, la Unión Europea o China. Actualmente la tasa arancelaria es del 7%, pero siendo en promedio un 1% de acuerdo con los tratados de libre comercio que mantiene con más de cincuenta países (directamente, o a través de grupos de naciones).

Los flujos de capitales en Chile fueron totalmente liberalizados hacia fines de los años setenta. Sin embargo, el colapso económico de 1982-1983 cerró nuevamente el flujo de capitales. En los años noventa el Banco Central de Chile mantuvo una política de encajes que desestimula la entrada de capitales “golondrina”, es decir de aquellos que buscan hacer ganancias de corto plazo y eventualmente generan grandes problemas en la balanza de pagos en forma repentina. Finalmente, a fines de los noventa, y luego de casi dos décadas desde la debacle de 1982-1983, Chile abrió nuevamente la cuenta de capitales y los flujos desde y hacia el exterior sin mayores restricciones.

Dentro del mercado de capitales, son varias las reformas que se hicieron a lo largo de estas últimas tres décadas. La reforma más importante en magnitud, en influencia sobre el resto de la economía y en lo novedoso de la iniciativa, fue la introducción de un sistema de capitalización privada en la seguridad social. El efecto más importante de esta reforma fue permitir la acumulación de recursos financieros significativos para ser invertidos en el mercado de capitales. El sistema de fondos de pensiones ha acumulado al año 2006 recursos equivalentes al 60% del PIB; esto sin contar lo acumulado por las compañías de seguros de vida, industria que basa su desarrollo en los cambios en el sistema previsional.

En el año 1980 el gobierno militar modificó el antiguo sistema de seguridad social de reparto o “*pay-as-you-go*” por uno de capitalización individual o “*fully-funded system*”. Esta modificación no sólo afectó los aspectos previsionales de los chilenos, sino que planteó un cambio mayor en el desarrollo del mercado de capitales del país y, a través de dicho mecanismo, el ahorro y todos los agregados macroeconómicos relevantes. Es así como en 1981 se dicta la ley orgánica que crea la Superintendencia de Valores y Seguros, la ley de mercado de valores y la ley de sociedades anónimas, cuyo objetivo fundamental fue establecer un marco jurídico armónico que permitiera el desarrollo de una intermediación de valores de oferta pública con participación de inversionistas institucionales.

Con posterioridad a la crisis de 1982-1983 se introdujeron diversas reformas a la regulación de los inversionistas institucionales y al mercado de valores con el fin de fortalecer el sistema privado de pensiones, y un reflejo de esto fue que sólo en 1986 se permitió la inversión en instrumentos de riesgo. De igual modo, la reforma al mercado de capitales de 1993 fue la constatación de que la escasez de opciones de inversión para los fondos de pensiones estaba implicando una peligrosa concentración de los portafolios que afectaba la rentabilidad y aumentaba el riesgo de los fondos. Igualmente, a fines de la década pasada se permite a las AFPs aumentar su inversión en activos financieros externos, lo que ayuda en gran parte a remediar este problema de falta de diversificación de los fondos de pensiones.

En paralelo, pero fuertemente influido por la reforma a la seguridad social, Chile ha experimentado sucesivas reformas al mercado financiero. Estas reformas apuntaron a liberalizar el sistema en forma consistente con lo ocurrido con los capitales externos. Sin embargo, la crisis económica de principios de la década de los ochenta llevó a una re-regulación del sistema bancario de tal magnitud que incluso

en la actualidad diversas operaciones bancarias, como los préstamos relacionados o los préstamos cruzados o triangulares, no sólo están fuertemente regulados sino prohibidos.

De hecho, la estructura de los bancos comerciales está fuertemente regulada para evitar la propagación del riesgo sistémico, llegándose a que los bancos no puedan poseer acciones de empresas productivas (se separaron los bancos comerciales de los bancos de inversión) y, hasta entrada la actual década, los negocios relacionados con actividades bancarias fueron permitidos sólo si eran operados por filiales bancarias.

Respecto de las reformas laborales, Chile es un país extremadamente desregulado, contrario como se vio a lo que sucede en el mercado de capitales. Hacia fines de la década de los setenta se creó un nuevo código laboral que norma, entre otras cosas, la libertad de contratación y despido de trabajadores, y el alcance de los sindicatos y rol de las negociaciones salariales en el sector privado. En lo medular este código laboral autoriza la libre contratación de los trabajadores, el cumplimiento de las leyes sociales en cuanto al aporte a la seguridad social y a los seguros de salud, las indemnizaciones en caso de despido y las causales de despido. En cuanto a esto último, una empresa puede despedir trabajadores sin necesidad de expresar causa de tal despido, lo que no era permitido en legislaciones anteriores, pero en cuyo caso el trabajador debe recibir una indemnización de un mes por año de trabajo, con un mínimo de un año y un máximo de once años.

En forma absolutamente consistente con esta mayor desprotección de los trabajadores, el código laboral redujo a su mínima expresión el rol de los sindicatos y debilitó fuertemente la posición negociadora de los trabajadores, respecto de la situación precedente. En efecto, baste notar que se prohibió la negociación por rama de actividad económica, se normó el proceso de negociación colectiva y el derecho a

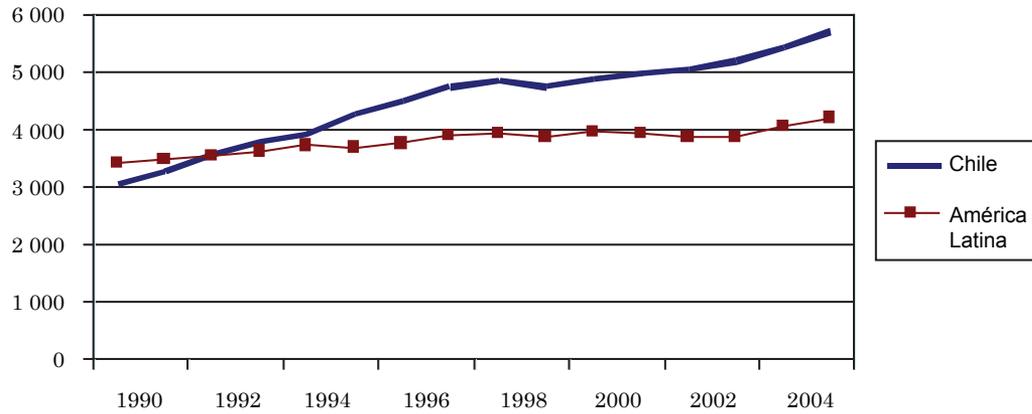
huelga se restringió; pero por sobre todo, se permite a las empresas contratar trabajadores de reemplazo en caso de que sus trabajadores estén en huelga legal. Esto, como veremos, tiene serias consecuencias en el crecimiento económico (le favorece) y en la protección social (le desfavorece).

La llegada de la democracia modificó sólo cosméticamente esta relación trabajador-empleador en Chile. Por ejemplo, se modificó el que no hubiese causal de despido por un despido “por necesidad de la empresa”. Intentos de modificaciones tendientes a mejorar la posición de los trabajadores han sido sistemáticamente anulados por el poder legislativo.

Contrario a lo que podría esperarse, el modelo neoliberal implementado en Chile en los años de la dictadura militar no mostró especial cuidado en las consecuencias sociales de las políticas económicas del régimen. Esto es, a sabiendas que el modelo neoliberal es incapaz de hacerse cargo de los problemas sociales que genera, como aumento en el desempleo y en la pobreza, por ejemplo, debería haberse esperado una política social más activa que hiciera contrapeso al descalabro social. Algunas medidas que se tomaron en esos años se propusieron focalizar el gasto social hacia los sectores más vulnerables, pero definitivamente el gasto social en los años ochenta tuvo el valor más bajo de la historia económica reciente de Chile. Con la llegada de la democracia se aumentó sostenidamente el gasto social en Chile, el que se orientó a paliar el déficit en atención de salud, apoyo a los grupos más vulnerables, eliminación del déficit en viviendas y aumento del gasto en educación, particularmente primaria.

Los resultados en el desempeño ciertamente se han visto influidos por las reformas económicas implementadas, y en los matices entre los diversos gobiernos. Desde 1990 a 2006 el producto interno bruto per cápita se ha prácticamente duplicado (gráfica 1).

Gráfica 1. PIB per cápita en Chile



Fuente: CEPAL.

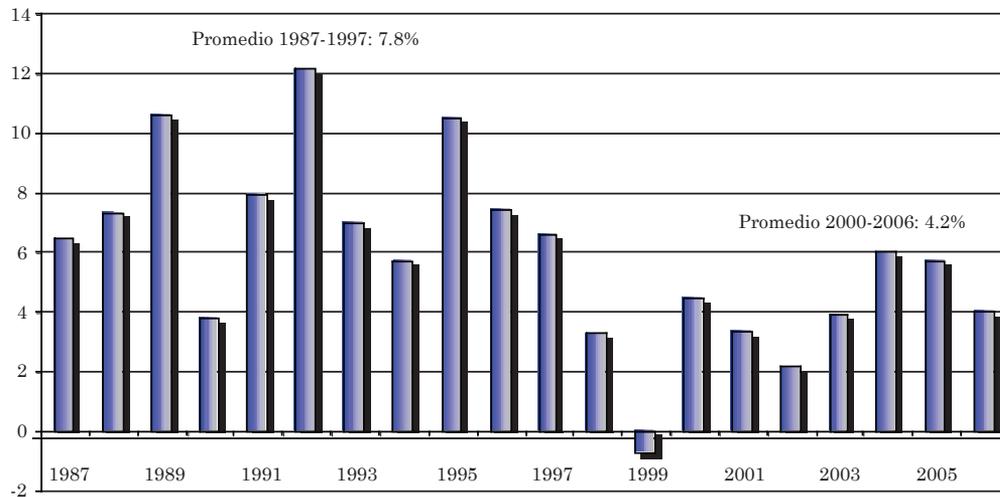
Como comparación se observa que América Latina vio crecer este indicador en igual periodo en menos de un 30% (todo en dólares corrientes y no corregido por paridad en el poder de adquisición). De hecho, si se observa la tasa de crecimiento anual del PIB en Chile (gráfica 2), ésta muestra dos grandes periodos. El primero de ellos ocurre con la recuperación de la recesión de los años 1982 y 1983. La llegada de la democracia y sus modificaciones legales que le quitaron al modelo económico el cariz neoliberal (podría decirse para quedarse sólo como liberal) no bajó el ritmo de crecimiento sino que lo mantuvo a pesar de que para 1990 la tasa de desempleo ya había llegado a su nivel de pleno empleo. En otras palabras, el crecimiento de toda la década de los noventa fue puro crecimiento neto.

Se observa en la serie una desaceleración de la actividad económica posterior a la crisis asiática de 1998. La tasa de crecimiento económico de los años previos, que alcanzó en promedio a casi un 8% anual —lo que descontado el crecimiento vegetativo de la población en torno a un 1% da tasas de crecimiento per cápita cercanas al 7%— no volvieron a repetirse. Es así como la tasa de crecimiento anual del PIB para los siete primeros años de esta década alcanzaron sólo un 4.2%, es decir, poco más de un 3% per cápita por año. En términos de comparativos, con la tasa de los años 1985 a 1998 el país duplicaba su ingreso per cápita cada 10 años, mientras que al ritmo actual sólo lo puede hacer en 23 años.

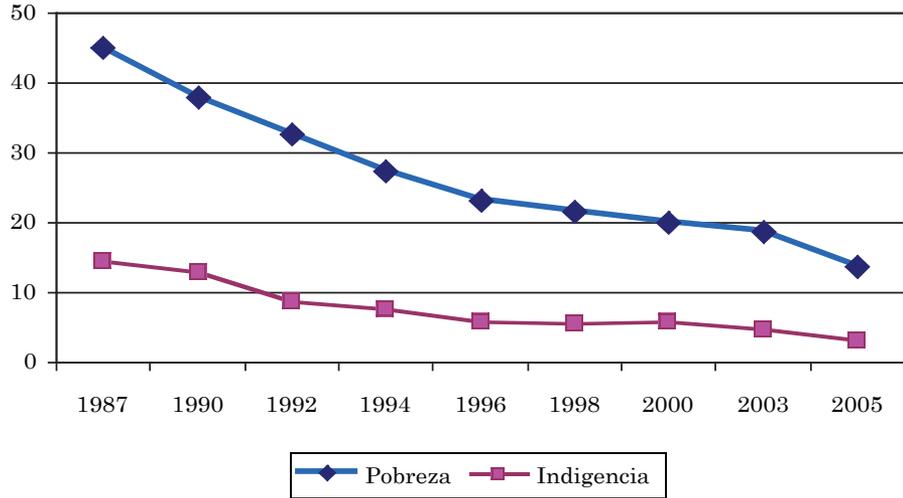
La política social focalizada e incrementada en los años noventa en adelante, junto al significativo crecimiento económico de Chile en los últimos 20 años, bajó la tasa de pobreza desde un 46% en 1987 a un 13% en el año 2005. Igualmente, la tasa de indigencia, o extrema pobreza, se redujo considerablemente, desde un 15% a un 4% en igual periodo (gráfica 3).

Probablemente la consecuencia más importante del sostenido crecimiento económico chileno sea la reducción

Gráfica 2. Tasa de crecimiento anual del PIB en Chile



Gráfica 3. Pobreza e indigencia en Chile



Fuente: CASEN, Ministerio de Planificación de Chile.

enorme en la pobreza, junto con el aumento en la calidad de vida del promedio de la población. Sin embargo, ni el modelo de mercado ni la política social tendiente a aliviar sus consecuencias adversas han logrado resolver los problemas de desigualdad inmersos en el país como un todo. A modo de ejemplo, la desigualdad en los ingresos, medida a través del Coeficiente de Gini, no ha variado en los últimos quince años: llegaba a un 55.4% en 1990, 55.9% en 2000 y 55% en 2003. Es decir, a pesar del crecimiento y la reducción en la pobreza, Chile es tan desigual como lo era antes de esos evidentes logros económicos.

Subyacente a esta pobre distribución de los ingresos están los problemas de desigualdad en el acceso a educación, salud, vivienda y protección social de la población. De hecho, a pesar del aumento en el gasto social supuestamente focalizado a los más pobres, el Coeficiente de Gini, cuando se consideran las transferencias directas del fisco, llega a sólo un 52%. Es decir, a pesar de toda la ayuda Chile sigue estando por debajo (índice más alto) que el resto de América Latina en términos de equidad.

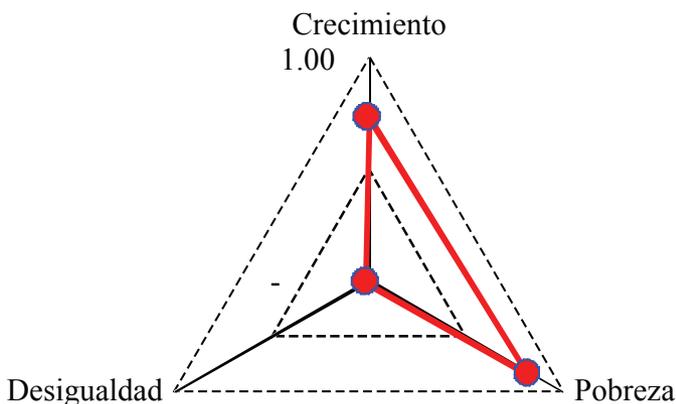
Los indicadores sociales tampoco muestran avances sustantivos, lo que es plenamente consistente con la historia de inequidad en el acceso. Esto a pesar de que si se miran sin mucho análisis algunos indicadores, Chile aparecería como mejorando en la tasa de analfabetismo (bajó levemente desde un 5% a un 4% entre 1990 y 2006), en la escolaridad promedio de la población pobre (aumentó significativamente: la de los mayores de quince años era de 7.7 años en 1990, ascendiendo a 10.3 años en 2006), en acceso a la salud, vivienda y protección social (los indicadores muestran una tendencia hacia la mejoría).

Si se hace el trabajo de mirar adentro de esos indicadores es posible observar brechas crecientes en el acceso y calidad de la educación. Por ejemplo, si bien los años de escolaridad de los más pobres han crecido, la calidad de ésta sigue

estando muy por debajo de la que tienen los grupos más privilegiados. Esto es, los pobres van más tiempo en las aulas, pero guarismos como el indicado no reflejan que la brecha en el acceso a bienes de necesidad básica es creciente; es decir, los pobres tienen acceso a más tiempo de educación, pero no a una mejor calidad en esa educación. Iguales patrones se observan en la mirada más detallada de indicadores en estas áreas.

A modo de resumen, siguiendo a Bourguignon (2003) es posible categorizar la relación entre crecimiento, pobreza y desigualdad en Chile. La figura 2 nos muestra que Chile lo ha hecho muy bien en términos de crecimiento económico, siendo el ideal un valor de uno consistente con un crecimiento anual de 7.5% (equivalente al promedio de la tasa del país de Latinoamérica que más creció entre 1990 y 2006). Igual situación prevalece para el indicador de pobreza, siendo el ideal que ésta llegara a un 8% (promedio de los países de la OECD). Sin embargo, la situación en desigualdad de los ingresos está estancada. Demás está decir que esta situación

Figura 2. Triángulo pobreza-desigualdad-crecimiento para Chile



Fuente: Rodríguez y Saavedra (2007).

no dista mucho de la observada para prácticamente toda América Latina.

LA INSTITUCIONALIDAD ECONÓMICA Y POLÍTICA EN CHILE

Chile ha ido construyendo y fortaleciendo sus instituciones desde la época colonial. Una vez consumada la independencia se vivió una época de turbulencia propia de esos procesos, relativamente corta comparada con otros países de América Latina. La Constitución de 1833 entregó una fuerte institucionalidad y su consecuente estabilidad al país. Igual logro tuvo la Constitución de 1925. En consecuencia, la fortaleza institucional que muestra Chile es parte de su desarrollo histórico y no puede achacársele sólo a su pasado reciente.⁴

La Constitución de 1980 vino a refrendar esta institucionalidad vigente en sus principales aspectos, pero además imprimió un fuerte sesgo económico (y liberal) a la carta magna que ha sido tremendamente influyente en el devenir de los últimos 30 años en el país. Dos son las principales características de la institucionalidad política que me interesa destacar: el sistema electoral y los mecanismos de *check and balances*.

Al sistema electoral chileno se le conoce como binominal, aunque dista bastante del sistema que bajo el mismo nombre se utiliza en Estados Unidos. El sistema de elección binominal de Chile se aplica a la elección de senadores y diputados. Consiste en que por cada distrito electoral se eligen dos legisladores para el Senado y otros dos para la Cámara de Diputados. En cada caso, la primera mayoría es inmediatamente elegida, y el segundo electo será de la coalición que

4 Esta sección se basa libremente en varios autores, entre los que destaco los de Huneus (1998), Correa, Figueroa, Jocelyn-Holt, Rolle y Vicuña (2002) y Marshall y Waissbluth (2007); así como en el trabajo de Rodríguez y Saavedra (2005).

obtuvo la primera mayoría sólo en caso que doble en votos a la segunda mayoría, caso contrario es elegido quien obtuvo más votos dentro de la coalición de la segunda mayoría.

Claramente este sistema de elección de legisladores no es proporcional y genera exclusión social al dejar fuera a grupos minoritarios, aunque se trate de grupos con alta votación (menos de 33%). Es muy difícil que las mayorías elijan a los dos representantes, por lo cual la segunda coalición siempre puede imponer el veto a iniciativas legislativas del poder ejecutivo, pues basta asegurarse la igualdad de representantes con sólo un tercio de las votaciones, o incluso menos si hay otras coaliciones que participan con una proporción alta de votos. En consecuencia, basta con tener un tercio de las preferencias populares para parar incluso modificaciones legales de mayoría simple. Ni hablar de aquellas que requieren quórum calificado. En tal sentido, y siguiendo la literatura de ciencia política, se configura en Chile un caso preclaro de “tiranía de las minorías”.

Ciertamente este modo de elegir legisladores no es casual. Responde a la estrategia de los creadores de la Constitución por evitar que los gobiernos democráticos contrarios al liberalismo la modificaran y, en su opinión, la desnaturalizaran. Actualmente se han hecho más de cien enmiendas a la constitución, muchas de ellas menores, pero permanece inalterable el sistema electoral binominal.

Este sistema tiene, como contracara a su problema de representatividad, las enormes ventajas de facilitar la agrupación de partidos políticos en coaliciones y otorgar estabilidad política al país. En cuanto al incentivo a agruparse, es claro que un partido de tamaño medio, que tiene entre un 10% y un 20% de apoyo político no tiene opciones de elegir un representante si va a la elección sin otro apoyo, pero es una muy buena opción y probablemente elija sus propios representantes si es que forma una coalición con otro u otros partidos de igual o menor tamaño relativo (de 7% a 15%).

En tal sentido, la fragmentación no paga, salvo a partidos muy pequeños pero de enorme capacidad de convocatoria y voto duro entre sus adeptos, que difícilmente van a honrar acuerdos en una coalición pues tienen agenda propia. Este es el caso del Partido Comunista en Chile. En consecuencia, la formación de dos grandes bloques en Chile no surge sólo por el amigo-enemigo común a quien defender-atacar: Pinochet; sino que responde a la simple lógica de llegar al poder. En efecto, la Alianza agrupa a los dos partidos principales de derecha y la Concertación hace lo propio con los cuatro partidos principales de centro e izquierda. Los extremos están fuera de ambas coaliciones, o celosamente escondidos dentro de ellas.

También el sistema binominal entrega estabilidad política, por cuanto exige que cualquier modificación legal requiere alcanzar acuerdos con sus oponentes. Eso es muy claro en las leyes que exigen quórum calificado, pero también lo es en leyes simples pues, como en toda coalición, el gobierno de turno carece del compromiso y honra de todos sus representantes para apoyar iniciativas legales. Cada legislador sabe que con este virtual empate su voto tiene un tremendo valor estratégico, por un poder monopólico inframarginal, lo que lleva a la aparición de senadores y diputados díscolos que negocian con el gobierno favores especiales para su distrito electoral. Como respuesta, muchas veces el gobierno llega a acuerdos con la oposición para ciertas modificaciones legales (típicamente de mercado), pues en general los díscolos están en los extremos del espectro político y son menores en cuantía. Aylwin le llamó a esta estrategia de acuerdos la política de los consensos.

Otras instituciones relevantes en el ámbito político son la existencia de mecanismos de *Check and Balances* al poder ejecutivo y legislativo, tal como la Contraloría General de la República y el Tribunal Constitucional. La Contraloría General de la República no es nueva; se trata de un órgano

del Estado creado en 1927 para controlar que los actos del gobierno se enmarquen en la legalidad vigente. Su cabeza máxima, el Contralor General de la República, es propuesto por el Presidente y ratificado por el Senado, con lo cual se propende hacia un ente independiente de ambos poderes del Estado.

El otro mecanismo de contrapeso es el Tribunal Constitucional creado en la Constitución de 1980. Este tribunal se pronuncia por las decisiones de ambos poderes en cuanto a la legalidad constitucional de sus actos y sustituye en este ámbito a la Corte Suprema de Justicia. Su existencia es bastante cuestionada por considerársele poco democrática y redundante, pues sus miembros son nombrados por el Presidente previa ratificación del Senado.

Con todo, ambas instituciones que hacen de contrapeso a las decisiones de los poderes ejecutivo y legislativo son un mecanismo adicional que permite entregar estabilidad y reducir los riesgos de comportamientos caprichosos por parte de quienes detentan el poder.

Es importante mencionar que en los últimos diez años se han hecho dos reformas tremendamente importantes en el ámbito de fortalecer la institucionalidad política en Chile, entendida ésta como englobando elementos de modernización del Estado. Luego de 300 años de vigencia de un arcaico sistema procesal, se modificó en Chile el sistema procesal penal, cuya implementación gradual comenzó en 1998 y culminó en el año 2004. Esta modernización de la justicia es un primer paso hacia el reto de garantizar a los chilenos y extranjeros con intereses en el país que sus derechos están garantizados y que la justicia opera en forma eficiente y eficaz. En paralelo, se implementó en 2003 el Sistema de Alta Dirección Pública. Éste es un organismo que le quitó el poder que tenía al Presidente de la República para nombrar a su arbitrio funcionarios públicos de rango medio, como superintendentes y fiscales de reparticiones públicas, por

ejemplo, lo que se espera dé continuidad a la administración pública, más allá de la rotación de los gobiernos y sus gobernantes.

En cuanto a la institucionalidad económica, la diferencia entre el gobierno militar y los gobiernos democráticos, que ayudó fuertemente a cambiar el modelo desde uno neoliberal a uno social de mercado, es la creación en los noventa de instituciones absolutamente necesarias para corregir las fallas del modelo heredado. En efecto, algunos de los avances más importantes en los años ochenta fueron la independencia del Banco Central de Chile y la creación de un marco regulador de servicios básicos.

Respecto de lo primero, el diagnóstico de las causas de la debacle económica que culminó con una inflación desatada hacia fines del gobierno de Allende fue la dependencia que tenía el Banco Central del gobierno de turno. Esto llevó a que la irresponsabilidad fiscal se perpetuara, en tanto todo déficit fiscal podía ser financiado con emisión de dinero. La independencia del Banco Central es, por lo tanto, una regla constitucional que corta de raíz el financiamiento fiscal por la vía del señoriaje y el impuesto inflación.

En la práctica esta independencia no es total, en tanto existen reuniones periódicas de coordinación entre el Banco Central y el Ministerio de Hacienda respecto de la política macroeconómica y crediticia en el país. El Banco Central ha dado fuertes señales de independencia en ciertos momentos, cuando la inflación se ha elevado por sobre las metas esperadas. En esos episodios, queda claro que a pesar de la preocupación por la producción y el empleo que tiene el ejecutivo, el Banco Central demuestra que su objetivo inflacionario no sólo es el más importante sino el que se privilegia alfabéticamente sobre los otros objetivos de política.

El marco regulador de los servicios básicos en Chile data de 1982. Chile fue el primer país que estableció los principios básicos de la desregulación o liberalización de los mercados

de energía eléctrica, telecomunicaciones, hidrocarburos y, posteriormente, de agua potable y alcantarillado. Inglaterra hizo lo propio, aunque aceleró la privatización de empresas en 1984. Las primeras reformas se propusieron establecer una estructura regulatoria (por mercados), lo que se hizo en Chile en 1982 para prácticamente todos los sectores mencionados, salvo el Sanitario, que se hizo en 1990. El marco regulador tarifario tomó más tiempo y quedó definido hacia fines de los años ochenta para esos sectores. En lo que respecta a hidrocarburos, éstos quedaron liberalizados en 1982, sin embargo, en la práctica y por razones de poder de mercado la empresa estatal Enap controla los precios de refinación aunque con criterios técnicos claramente definidos.

Demás está decir que sean empresas públicas (que lo eran) o privadas (que lo son), la elaboración de un marco regulador en estos sectores es tremendamente importante, por dos razones económicas principales. En primer lugar, separa verticalmente cada una de estas industrias, de forma tal que queda claramente identificado cuál es el mercado monopólico que se debe regular y a cuál o cuáles mercados relacionados puede introducirse competencia. En segundo lugar, entrega un método preciso de regulación tarifaria, de forma tal que los precios regulados aseguren el autofinanciamiento de la empresa y, por otro lado, den señales de escasez y estimulen la inversión en estos sectores en caso de privatizarse.

La competencia en los demás mercados no monopólicos era dada por sentada en el modelo neoliberal de los ochenta. La institucionalidad de promoción y defensa de la libre competencia era muy débil mientras que la de protección del consumidor simplemente no existía. Desde 1973 Chile contaba con un sistema de comisiones antimonopolios *ad hoc* a casos de prácticas anticompetitivas, la preventiva y la resolutive. La primera estaba compuesta por comisionados nombrados por diversos ministerios que sesionaban *ad honorem* medio día a la semana; mientras que los de la

Comisión Resolutiva eran comisionados que operaban *ad honorem*, sesionaban una tarde a la semana y dos de ellos eran funcionarios del gobierno, otros dos sorteados de entre decanos de universidades y el quinto un juez de la Corte Suprema. La gratuidad de su trabajo, la poca preparación con los casos, la nula independencia del gobierno y lo poco especializado de estos jueces ciertamente se confabulaban para que no se tomara con seriedad este sistema de protección de la libre competencia.

Fue así como, primero en el año 1997, y luego en el año 2004, se pasaran dos leyes de enorme importancia en este tema. En 1997 se aprobó una ley que le dio más estructura y recursos a la Fiscalía Nacional Económica, órgano investigador del Estado y facultado para hacerse parte en juicios de esta naturaleza y actuar de oficio cuando el interés común estuviese en peligro. La reforma mayor ocurrió en 2004, cuando se eliminaron las comisiones antimonopolios y se les reemplazó por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. Este tribunal entra en la pirámide judicial con rango de corte de apelaciones y cuatro de sus cinco miembros son funcionarios expertos (dos economistas y dos abogados) elegidos por cuatro años por sus propios méritos, en donde un comité de búsqueda liderado por el Banco Central es clave en otorgarle credibilidad a la independencia de este tribunal. El quinto miembro es nombrado por la Corte Suprema.

Valga mencionar que una nueva enmienda a la Ley Defensa de la Libre Competencia fue presentada en el año 2006, aunque no se ve voluntad política del gobierno ni de la oposición para avanzar en ella. Se trata de una ley que ahonda en la independencia del tribunal, eleva las multas máximas y entrega mayores atribuciones de la Fiscalía Nacional Económica, en particular para detectar y perseguir la formación de acuerdos colusivos.

La protección de los consumidores es otro aspecto totalmente descuidado de la agenda neoliberal de los años

ochenta. El primer gobierno democrático tomó como uno de sus principios el buscar igualar las relaciones de poder entre empresas-comercio y los consumidores. Ya en 1982 y sin ley de por medio el Ministerio de Economía había creado una oficina que llamó Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), con un resquicio que le daba la fenecida Dirección Nacional de Comercio (ente que fijaba los precios antes de 1973). Este servicio inició sus actividades proveyendo al público de información sobre ciertos mercados y orientando a los consumidores en caso de que éstos quisieran entablar una demanda. Debido principalmente al trabajo de estudios de mercados que se hizo en los primeros años, en donde se informaba de los insumos usados en la fabricación de productos principalmente alimenticios, el SERNAC logró una imagen de seriedad ante la opinión pública, lo que permitió que se aprobara una ley en 1997 en que por lo menos se formalizaba la institucionalidad y se normara respecto de los procedimientos a seguir en juicios por abuso en contra de los consumidores. Si bien fue un paso, éste es considerado muy tardío y con sabor a poco (Engel, 1998).

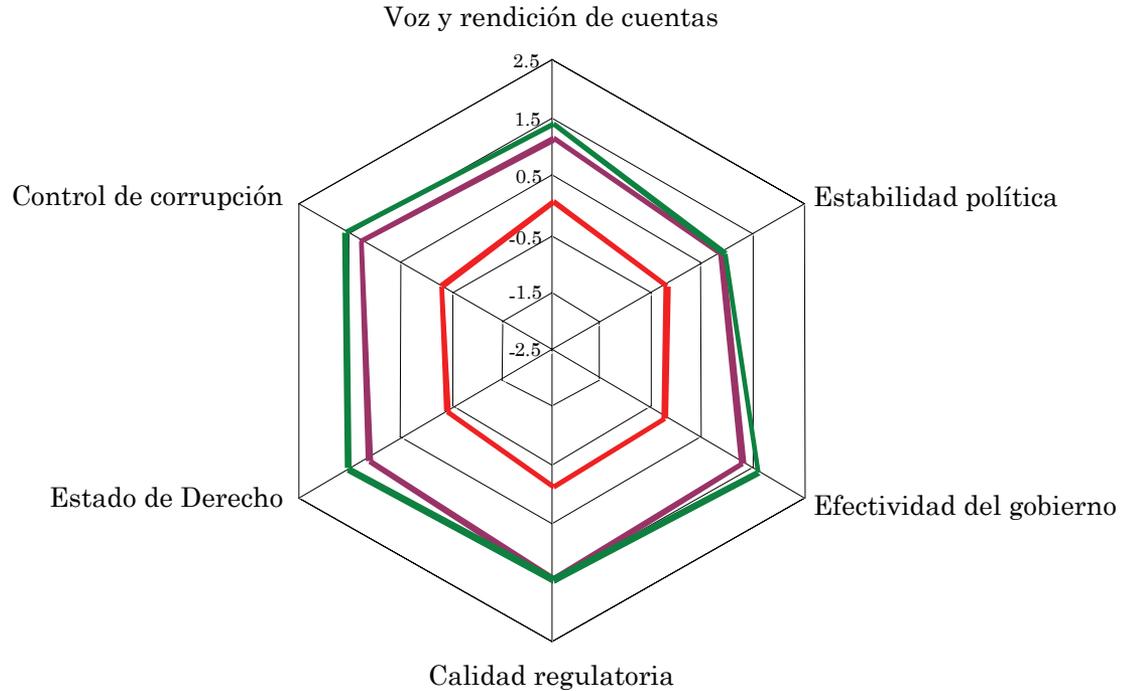
Para el año 2004 el gobierno de Lagos logró aprobar consensuadamente una enmienda a la Ley del Consumidor en donde logró tres hechos sustanciales, entre otros cambios. Primero, elevó las multas máximas en forma importante, aunque ciertamente irrisorias para las rentas que pueden dejar prácticas masivas de engaño a los usuarios. En segundo lugar, se tipificó el delito de contrato de adhesión, lo que permite a los usuarios protegerse de cláusulas abusivas, entre otros, en sus contratos de crédito con bancos y casas comerciales, por ejemplo. Finalmente, y lo más importante, se logró aprobar una modificación que permite a las personas demandar colectivamente (*class actions*) a empresas que masivamente engañen a sus usuarios, en lo que la ley llamó protección de los derechos colectivos y difusos.

Esta breve reseña nos muestra cómo se pasó de un modelo neoliberal en instituciones que protegen los derechos de propiedad y reducen la acción del Estado en los negocios privados, a otro en el cual las bases de la economía de mercado siguen intactas, pero en donde se ha fortalecido la institucionalidad por la vía de generar contrapesos en la relación de la empresa con los usuarios. El desarrollo de las instituciones en Chile puede ser puesto en perspectiva comparada utilizando lo que el Banco Mundial llama indicadores de Gobernabilidad (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2007).

En corto, estos indicadores capturan seis dimensiones que permiten juzgar la calidad institucional o gobernabilidad de un país y se estiman para 212 países y territorios, estandarizándose los resultados de forma tal que el peor país en cada dimensión obtiene -2.5 y el mejor país obtiene 2.5 , mientras que el país mediano obtiene un cero. Los indicadores son: Voz y rendición de cuentas (disponibilidad del gobierno para rendir cuentas, libertad de expresión, prensa competitiva), Estabilidad política y ausencia de violencia (percepción sobre posibles amenazas de violencia generadas con la intención de desestabilizar o derrocar al gobierno), Efectividad gubernamental (competencia de la burocracia, calidad de los servicios públicos y de la administración pública), Calidad regulatoria (capacidad del gobierno para formular y ejecutar políticas acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado), Estado de Derecho (certeza jurídica y protección de derechos de propiedad) y Control de la corrupción (ausencia del abuso de la función pública para la ganancia privada).

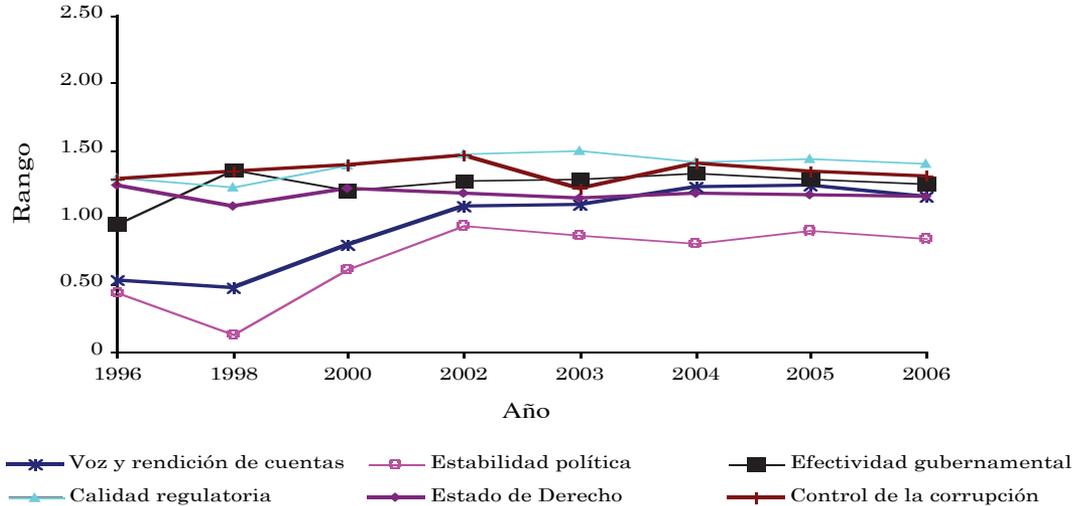
La gráfica 4 muestra que Chile tiene un desarrollo de su gobernabilidad consistente con países de mayor grado de desarrollo, los de la OECD; y muy por encima del promedio de Latinoamérica. Entre los países emergentes, Chile y Uruguay se destacan por tener mejores resultados en general, comparados con países industrializados como Italia, Grecia y

Gráfica 4. Indicadores de gobernabilidad



Fuente: elaboración propia basado en Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2007.

Gráfica 5. Evolución de los indicadores de gobernabilidad



Fuente: elaboración propia basado en Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, varios años.

Portugal. En lo particular, Chile lidera el *ranking* latinoamericano en prácticamente todos los indicadores, salvo en el de estabilidad política en que sigue muy de cerca a Costa Rica.

De acuerdo con el mismo Banco Mundial, desde 1996 Chile ha avanzado en estos índices de gobernabilidad en contraste con el resto del continente, según se puede observar en la gráfica 5.

CONSECUENCIAS INSTITUCIONALES EN EL CLIMA DE NEGOCIOS

De la discusión previa es posible deducir que la economía chilena se caracteriza por contar con reglas de juego claras que generan confianza en los inversionistas y que han rendido sus frutos en términos de un sostenido crecimiento económico.

En términos muy simples, la ecuación que muestra esta relación causal es muy simple: las reformas liberales del gobierno militar en los años setenta y ochenta unido a la profundización de políticas pro-competitivas (junto a política social activa) llevadas a cabo por los sucesivos gobiernos democráticos en los noventa hasta ahora entregan buenas señales para un mejor clima de negocios. Esta simple relación causal tiene asidero teórico y empírico más fuerte en la literatura especializada, como los trabajos de North (1990), quien plantea que la fortaleza de las instituciones es una precondition al crecimiento económico, o Parente y Prescott (2000), quienes muestran que los países con mayor ingreso per cápita protegen de mejor manera la libre competencia.

Una muestra de ese buen clima de negocios en Chile es la evolución de la inversión, particularmente aquella proveniente del extranjero. Durante todo el gobierno militar la inversión extranjera materializada desde 1974 a 1989 alcanzó los 11 800 millones de dólares (en moneda del año 2000);

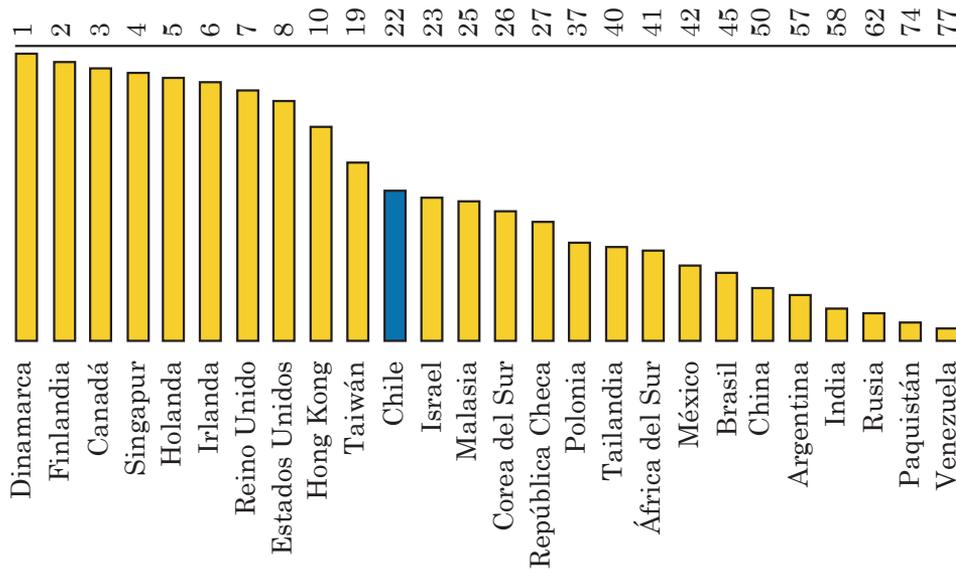
mientras que ésta fue de 75 860 millones de dólares desde 1990 a 2006. Esto es, anualmente la inversión extranjera desde la vuelta a la democracia ha sido seis veces más alta que aquella prevaleciente. Sin duda, una muestra de que con los mismos instrumentos, el aval que da una economía de mercado en democracia es muy diferente a una economía de mercado en dictadura, más allá incluso de los elementos sociales introducidos al modelo desde 1990.

Otra muestra de este clima de negocios es la percepción que se tiene de la calidad de las instituciones y lo atractivo de hacer negocios en Chile, elaborado por The Economist Intelligence Unit. La gráfica 6 entrega este *ranking* para los años 2006 a 2010. Se aprecia que Chile ocupa el puesto 22 del *ranking*, por debajo de Taiwán, pero por encima de Israel, Malasia e incluso Corea del Sur. De acuerdo con este mismo *ranking*, a octubre de 2008 Chile ocupaba el puesto 20 de 80 países para el *ranking* de los años 2009 a 2013, y siempre y en forma consistente siendo el número uno de Latinoamérica para dicho *ranking*.⁵

Otra medida de por qué Chile ha tenido un desempeño muy bueno, para su historia y para los estándares de la región, y cómo se favorece el clima de negocios en el país es revisar el tiempo que toma crear una empresa. En Chile se requieren nueve trámites para hacer esta tarea, mientras que en otros países de América Latina se requieren diez trámites en promedio, sólo cinco en los países de la OECD; pero en términos de duración de esos trámites, Chile está por debajo de los países más desarrollados (menos de quince días) y muy por encima que el resto de la región (sobre los 50 días). Si bien la posición de Chile dentro del *ranking* es de privilegio, a nivel de 182 países del mundo su posición en este *ranking* ha bajado desde el lugar 40 al 55. La razón

⁵ Detalles pueden ser consultados en www.eiu.com.

Gráfica 6. Clima de negocios (países seleccionados)



Fuente: The Economist Intelligence Unit.

es que en muchos países se ha avanzado superando a Chile en los últimos cinco años.

CONCLUSIONES

Chile muestra una alta fortaleza institucional en lo económico y en lo político, las que, unidas, han sido capaces de crear las condiciones para el crecimiento sostenido y la consecuente reducción de la pobreza. En otras palabras, se puede decir que las bases del modelo o proyecto chileno son sólidas en sus variables fundamentales; incluso podría decirse que el pecado original de este modelo ha sido “limpiado” con una buena crianza.

Algunas reformas en lo que es institucionalidad económica y política son aún requeridas. Por de pronto, en las primeras se requiere avanzar en la independencia, separación de tareas y fortalecimiento de reguladores en energía, telecomunicaciones, bancos e instituciones financieras, e infraestructura; crear un tribunal económico que vea causas comerciales y englobe además las tributarias y las de libre competencia; y avanzar hacia una estructura de gobierno clara y eventual privatización de las principales empresas públicas: Codelco y Enap. Mientras que en materia de reformas políticas está pendiente avanzar más aún en la profesionalización de empleados y directivos públicos, y en la regulación del financiamiento de las actividades políticas.

En los peligros que corre este modelo, la propia exclusión social y política que le subyace genera condiciones de preocupación para el futuro que revisamos brevemente. En particular, el gran desafío se encuentra en reducir o eliminar la exclusión de grupos minoritarios pues la desigualdad (de ingresos pero más aún la de oportunidades), la exclusión social subsecuente y la exclusión política son alarmantes y comprometen el progreso de Chile. Luego el gran dilema

económico-político sigue siendo ¿cómo lograr una mayor cohesión social en el país?

Ciertamente quedarse de brazos cruzados lleva a la desconfianza creciente en el “modelo económico” y da espacio para la aparición de un populismo de la derecha opositora que ansiosa de llegar al poder hipoteca en algunos casos las propias bases del modelo que ellos mismos han creado; aparecen los grupos de presión al interior de la izquierda gobernante, por ejemplo, las presiones para reformas laborales contrarias al libre mercado o las fuerzas verdes que meten la mano en políticas hasta ahora intocables y fundamentales para el desarrollo como la energética; e incluso aparece el voluntarismo en decisiones del propio gobierno, también deseoso de perpetuarse, que afectan negativamente a la población, como el cambio en el transporte público en la capital llamado Transantiago, la inauguración de “elefantes blancos” en obras públicas.

En suma, la exclusión social mal entendida puede traer de vuelta la pregunta ¿volvemos a la búsqueda de un modelo alternativo?

BIBLIOGRAFÍA

- Bourguignon, F. (2004), “The Poverty-Growth-Inequality Triangle”, mimeo The World Bank.
- Correa, S., C. Figueroa, A. Jocelyn-Holt, C. Rolle y M. Vicuña (2001), *Documentos del siglo xx chileno*, Sudamericana, Santiago de Chile.
- Edwards, S. (2001), “Veinticinco años de inflación y estabilización en Chile (1973-1998)”, en F. Larraín y R. Vergara (eds.), *La transformación económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- Engel, E. (1998), “Protección de los consumidores en Chile: ¿por qué tan poco y tan tarde?”, *Perspectivas en Política, Economía y Gestión* 1(2): 145-166.

- Ffrench-Davis, R. (2001), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*, Dolmen, Santiago de Chile.
- Foxley, A. (1993), *Economía política de la transición*, Dolmen, Santiago de Chile.
- _____ (2005), “Lessons from Chile’s Development in the 90s”, en *Development Challenges in the 1990s. Leading Policymakers Speak from Experience*, The World Bank, Washington DC.
- Hunneus, C. (1998), “Chile’s New Democracy: Political Funding and Economic Transformation”, en P. Burnell y A. Ware (eds.), *Funding Democratization*, Manchester University Press.
- Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2007), “Governance Matters IV: Aggregate and Individual Governance 1996-2006”, The World Bank, junio.
- Keefer, P. (2004), “What Does Political Economy Tell Us About Economic Development and ViceVersa?”, World Bank Policy Research, Documento de trabajo núm. 3250.
- Landerretche Moreno, O. (2006), “Construyendo solvencia fiscal: el éxito macroeconómico de la concertación”, en P. Meller (ed.), *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*, Taurus, Santiago de Chile.
- Larraín, F. y R. Vergara (2001), “Chile en pos del desarrollo: veinticinco años de transformaciones económicas”, en F. Larraín y R. Vergara (eds.), *op. cit.*
- Marshall, J. y M. Waissbluth (2007), “Reforma del Estado en Chile: una oportunidad”, en *Institucionalidad para el desarrollo: los nuevos desafíos*, Expansiva y Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- Menard, C. (2006), “Hybrid Organization of Production and Distribution”, *Revista de Análisis Económico* 21(2):25-41.
- Meller, P. (2005), “Una revisión del debate ideológico-económico sobre equidad y crecimiento”, en P. Meller (ed.), *op. cit.*

- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Parente, S. y E. Prescott (2000), *Barriers to Riches*, MIT Press.
- Raczynski, D. y C. Serrano (2005), “Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años noventa y desafíos futuros”, en P. Meller (ed.), *op. cit.*
- Rodríguez, J. y E. Saavedra (2005), “Certeza jurídica e incentivos a la inversión: política y práctica de una relación causal”, *Persona y sociedad* 19(2): 55-75.
- _____ (2007), “Chile”, en P. Fischer-Bollin y E. Saavedra (eds.), *Crecimiento y progreso social en América Latina*, Konrad Adenauer Stiftung, Brasil.

LAS REFORMAS LABORALES
Y EL CORPORATIVISMO MEXICANO:
ALTERNATIVAS EN EUROPA
Y AMÉRICA LATINA

GRACIELA BENSUSÁN*

Este artículo examina la experiencia de las reformas laborales en América Latina y las lecciones que se derivan para México y en particular para los sindicatos, por lo que se refiere a dos cuestiones pendientes de la doble transición económica y política por la que atravesó el país a partir de los años ochenta. Por una parte, la necesidad de encontrar un nuevo equilibrio institucional entre la exigencia de mayores niveles de flexibilidad laboral y, al mismo tiempo, una más efectiva protección a los trabajadores. Por otra, el reemplazo del arreglo corporativo-estatista¹ dominante a lo

* La autora agradece los comentarios de Carlos Alba, Ilán Bizberg y Alberto Aziz a una versión inicial de este trabajo.

¹ Siguiendo a Schmitter (1992, a, p. 28 y b, p. 77), caracterizamos a este arreglo como un modo de intermediación de intereses –más que de representación– en el que el proceso de organización sindical da lugar a monopolios constituidos con el aval de la autoridad o impuestos por ésta de manera directa o a través de la legislación, que están jeráquicamente ordenados y basados en mecanismos coactivos para asegurar la incorporación de los trabajadores así como en una participación coordinada en la formulación de las políticas públicas a cambio del control en la selección de dirigentes, las demandas y la movilización. Un análisis de los soportes institucionales del corporativismo sindical mexicano se encuentra en Bensusán, 2000.

largo del siglo xx por otro sustentado en nuevas formas de gobernabilidad democrática, basadas en el reconocimiento de la ciudadanía de los trabajadores y la devolución de sus derechos colectivos, expropiados por los líderes. Ambos aspectos se encuentran estrechamente relacionados, aun cuando no siempre se integran al mismo nivel en las agendas de reformas del gobierno y los actores sociales y políticos impulsadas durante veinte años.²

Con tal intención, se utilizan como casos de contraste de la situación latinoamericana y de la mexicana los modelos de regulación laboral utilizados en los países europeos, especialmente el adoptado en Dinamarca, conocido como “flexiguridad”.³ Escogemos este arreglo, construido a lo largo de más de un siglo y adaptado en los años noventa para operar en nuevo contexto, porque en él se combinan de manera virtuosa el régimen de empleo, las políticas sociales y fiscales y los sistemas de representación y el diálogo social. Desde entonces se asume que para enfrentar los retos que trae la globalización es necesario lograr un balance adecuado entre flexibilidad y protección, tomando en cuenta los intereses de todos los interlocutores sociales, por lo que esta expe-

² A partir de 1988 y hasta la actualidad los reclamos empresariales y las promesas gubernamentales en torno a la reforma de la legislación laboral mexicana han estado presentes en la agenda del cambio institucional en el país, aunque con diverso grado de relevancia y activismo social y político. También los partidos políticos y algunas organizaciones sindicales (UNT) han hecho propuestas de reformas, algunas de tipo integral y otras puntuales. Entre las prioridades del gobierno del presidente Calderón, al iniciar su cuarto año de gobierno, se encuentra nuevamente la reforma laboral, con un enfoque predominantemente flexibilizador (*Reforma*, 30 de noviembre de 2009). He revisado la naturaleza y posibles causas del fracaso de las diversas propuestas e iniciativas en otros trabajos, a los que remito al lector (Bensusán, 2000 y 2003).

³ Se entiende por “flexiguridad”, siguiendo a Jorgensen (2008, p. 3), “la relación institucionalizada entre el régimen de empleo y las políticas de intervención en relación con los asalariados y las dinámicas del mercado de trabajo”.

riencia resulta de gran utilidad para aquellos países que no han podido hasta ahora lograr tal combinación. Un punto de partida de este análisis es la supuesta excepcionalidad de México en tanto es uno de los pocos países latinoamericanos, inmerso en un proceso de reformas económicas y democratización política por más de dos décadas, que no desembocó en cambios formales a la legislación laboral (aunque sí en los sistemas de seguridad social) ni en la liberalización de las reglas del juego que atañen al sistema de representación sindical posrevolucionario.⁴ Tampoco se verificó, como ocurre actualmente en la mayor parte de los países del Cono sur con gobiernos orientados hacia la izquierda del espectro político, un esfuerzo por restaurar el papel que la legislación laboral tuvo históricamente en la inclusión social. Sin embargo, al igual que en esos países, se experimentó aquí un fuerte desgaste institucional debido a la extendida flexibilización del mercado de trabajo por la vía de los hechos, acentuada por el carácter proempresarial de la política laboral aplicada desde mediados de los años ochenta. Esta manera de responder a los requerimientos de un nuevo entorno provocó una creciente precarización de los empleos sin lograr tasas altas y sostenidas de crecimiento económico ni incrementar la generación de empleo formal (Ruiz Durán, 2008). Como resultado de esta evolución, el contraste entre normas y hechos es en el caso mexicano mucho más marcado por lo que la profundidad de las reformas requeridas es mucho mayor que en otros países de

⁴ Algunos avances provienen de la jurisprudencia que declaró inconstitucional la unidad sindical obligatoria para los trabajadores al servicio del estado y estableció la obligatoriedad del voto secreto en los recuentos para determinar la titularidad de un contrato colectivo de trabajo. Sin negar la importancia de estos criterios, no es posible esperar que la democratización del mundo del trabajo resulte de la intervención de la Suprema Corte de Justicia, cuyo acceso es difícil, costoso y tardío para los trabajadores.

la región. En éstos, se han realizado ya sucesivas reformas adaptativas al nuevo entorno, a veces con una orientación pro-empresarial pero otras más recientes a favor de los trabajadores (Bensusán, 2006 y 2007, c y d).

La pregunta que se abre a partir de esta introducción es si hay alguna manera de hacer compatibles en México los reclamos a favor de institucionalizar niveles más altos de flexibilidad laboral y, a la vez, de nuevas formas de protección efectiva para los trabajadores, sin excluir por tanto ninguno de los intereses legítimos en juego. Si bien se asume como deseable la transición hacia un nuevo arreglo institucional capaz de procurar al mismo tiempo el aumento de la competitividad⁵ y la cohesión social⁶ en el país, lo que supone una reforma laboral estructural,⁷ se asume que se trata de una tarea de gran complejidad que requiere de la participación y el compromiso de todos los actores sociales y políticos y de una difícil rearticulación entre modelo de desarrollo y políticas públicas, además de un clima de confianza entre los interlocutores que no existe en la actualidad. Sin embargo, la ligazón explícita de las reformas en la legislación labo-

⁵ Se entiende por competitividad “la habilidad de una región para atraer o retener las inversiones”, lo que supone “maximizar el potencial socioeconómico de las empresas y las personas... al mismo tiempo que elevar su bienestar”. IMCO, 2005.

⁶ Siguiendo a la CEPAL, desde una perspectiva sociológica, puede definirse a la cohesión social como “el grado de consenso de los miembros de un grupo social sobre la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común” (CEPAL, 2007).

⁷ Entiendo por “reforma laboral estructural” una transformación profunda de las estructuras corporativas que sostienen la gobernabilidad laboral, capaz de cambiar los incentivos que mueven a los actores y determinan sus estrategias. El objetivo sería una mejor calidad de las regulaciones (no más ni menos), una fiscalización más efectiva del cumplimiento y un estado de bienestar universalista y desmercantilizador, que atienda las necesidades básicas de los ciudadanos con o sin trabajo asalariado, a la par que se promueve la competitividad del país. He examinado los ejes de este tipo de reformas en Bensusán, 2007b y 2007c.

ral, las políticas sociales y las políticas fiscales —en su diseño y justificación, tal como lo propone el modelo danés— puede ser tal vez una de las pocas estrategias viables si se quisiera lograr un amplio respaldo de la ciudadanía frente a decisiones que pueden llegar a afectar derechos adquiridos que, a pesar del desgaste, conservan todavía un alto valor simbólico. Por malas o buenas razones, la resistencia a la reversión de estos derechos es un serio obstáculo, aunque sean de escasa utilidad en la práctica para proteger a la gran mayoría de los trabajadores en un contexto de globalización y crisis de las políticas neoliberales (Bensusán, 2007, b y c).⁸

De qué manera se podría adaptar al contexto mexicano soluciones provenientes de países con condiciones estructurales y trayectorias diferentes y qué tanta capacidad e interés en la innovación existe en el país en este terreno es una cuestión que supera los límites de este trabajo.⁹ Sin embargo, con el interés de brindar respuestas tentativas y parciales a esta interrogante, se revisan en el primer apartado algunas de los enfoques teóricos relativos al cambio institucional. Esto me permitirá explicar por qué en México no se hicieron reformas en la legislación laboral aunque el tema haya estado presente en la agenda pública desde fines de los años ochenta. A continuación se presentan las tendencias más generales de las reformas latinoamericanas en los noventa, los argumentos utilizados para explicar su relativo fracaso y el regreso a la protección de los trabajadores en la década siguiente. En el tercer apartado se identifican las asignaturas pendientes, a la luz de la comparación de los modelos seguidos por los

⁸ En esta misma dirección, Levy —ex director del IMSS y actual economista en jefe del BID— propone adoptar un modelo de protección universal, basado en derechos sociales exigibles para todos los trabajadores, sean o no asalariados, estableciendo la ligazón entre las reformas de las políticas sociales, laborales y fiscales (2008) (Bensusán, 2007 b y 2007c).

⁹ Algunas respuestas iniciales al respecto se encuentran en Bensusán, 2007b y c.

países desarrollados y los latinoamericanos. En el cuarto se comparan las dimensiones institucionales de la flexibilidad corporativa en México respecto del modelo danés de “flexibilidad”, lo que revela los principales retos de una reforma laboral integral desde la perspectiva del sindicalismo y las políticas públicas. Finalmente se ofrecen las conclusiones, donde se subraya la complejidad de los cambios necesarios en el mundo del trabajo y la importancia de asumirlos colocando en el centro del debate la ligazón entre el modelo de desarrollo y la reforma de las políticas públicas.

¿CUÁNDO Y POR QUÉ CAMBIAN LAS INSTITUCIONES?

Los cursos y alcances del cambio institucional difieren según el concepto de institución del que se parta, si éstas se visualizan o no como resultado de racionalizaciones y de acuerdo con el peso que se asigne al pasado (Peters, 2003). Las teorías del diseño institucional han dado al respecto algunas respuestas que permiten ubicar los dilemas que subyacen a la reforma de la legislación laboral mexicana. Una singularidad es que esta legislación sigue teniendo un alto valor simbólico asociado a su origen revolucionario aunque se ha adaptado funcionalmente a un entorno cambiante a través de prácticas informales que expresan un equilibrio estable a favor de los intereses empresariales.¹⁰ Ello se debe a que, en contra de lo que comúnmente se sostiene, esta legislación contiene desde su origen dosis altas de flexibilidad y

¹⁰ El hecho de que las principales instituciones laborales estén inscritas en el orden constitucional es de por sí un factor que dificulta el cambio porque exige coaliciones políticas y sociales más amplias a favor de las reformas. De hecho, esto es justamente lo que se buscó al diseñar el artículo 123 de la Constitución de 1917 (Bensusán, 2000).

discrecionalidad¹¹ que le han permitido operar sin ajustes formales importantes bajo modelos económicos y regímenes políticos contrastantes a lo largo del siglo xx.

Para quienes consideran que las instituciones son el resultado de los cálculos, las estrategias y las decisiones de quienes participaron o influyeron en su diseño, es decir, que “no son el resultado de fuerzas incontrolables de la naturaleza... ni de propensiones culturales inmutables”, las instituciones pueden y deben transformarse para adaptarse al entorno en el que operan o corregir errores en los diseños originales (Adams, 1995: 173). Desde esta perspectiva, los márgenes para modificar arreglos institucionales son mayores. Llevando este argumento al rediseño de las instituciones mexicanas, se puede pensar que es posible promover un cambio radical del régimen corporativo, superando las restricciones del pasado, debido a que los resultados no son eficientes económica ni socialmente.

Sin embargo, otros autores ponen un mayor énfasis en las restricciones derivadas de la trayectoria institucional y discuten la racionalidad de las decisiones que se toman al escoger los nuevos diseños. Schmid (1994, pp. 10-11) considera que las instituciones tienen como propósito volver predecible el comportamiento de los otros, estabilizando las expectativas y reduciendo la inseguridad. Sostiene que existen “idiosincrasias institucionales” derivadas de determinados episodios o accidentes históricos y no son políticamente neutrales porque reflejan relaciones de poder y representan “formas congeladas de deseos y comportamientos colectivos”. No son, sin embargo, producto de una decisión racional basada en cálculos de costos y beneficios sino de decisiones inconscientes que solamente cuando son puestas en cuestión dan

¹¹ Ello se debe, entre otras razones, al régimen corporativo sustentado en los amplios márgenes de discrecionalidad del Poder Ejecutivo a través del control administrativo y jurisdiccional de los conflictos laborales, todo lo cual le permite una aplicación laxa de las reglas vigentes (Bensusán, 2006a).

lugar más bien a “racionalizaciones”. Estima que la mayoría de las instituciones son “a racionales”. Distingue por ello la teoría de la “elección institucional” respecto de la teoría de la “elección racional”. Argumenta que buscar la racionalidad o irracionalidad es como encontrar una veta de oro y ésta es precisamente la tarea de la evaluación socioeconómica del desempeño de las políticas e instituciones de mercado de trabajo. Esta línea de investigación debería ser desarrollada en América Latina si se quiere rediseñar las instituciones del mercado de trabajo para que atiendan a sus metas originales –proteger a los más débiles sin afectar la eficiencia económica– en un nuevo contexto marcado por la globalización y la crisis de la economía mundial en que han desembocado las políticas neoliberales.

El análisis que realiza Schmid sobre las instituciones laborales europeas y los condicionantes del cambio institucional destaca el valor de la investigación comparativa y el aprendizaje a través de otras experiencias. Sin embargo, este autor nos previene de dos tipos de problemas en que pueden caer los intentos de armonización institucional. Por una parte, cuestiona el “darwinismo institucional”, según el cual el mercado seleccionaría en cada país cuál es el “mejor modelo” para lograr el mejor desempeño, lo que haría pensar que las instituciones tendrían que ser estandarizadas como resultado de una especie de “nuevo imperialismo” en el que un modelo impone sus propias reglas de organización y estratificación social al resto del mundo. Esto fue precisamente lo que se intentó hacer en gran parte de los países latinoamericanos al imponer las recetas del Consenso de Washington, que a pesar de las fuertes críticas de la OIT siguen dando fundamento todavía a la metodología del *Doing Business* (BM, 2010).¹² También considera alarmante

¹² Con base en esta metodología, las regulaciones en materia de contratación y despido que imponen restricciones a los empleadores generan un clima adverso a las inversiones por lo que, implícitamente, la

la idea de diseñar en forma tecnocrática un modelo óptimo de estructura social y organización del trabajo, vía ingeniería institucional, en el que se combinarían eclécticamente las mejores instituciones, sacándolas de su contexto histórico: las instituciones serían tomadas como componentes de un menú que puede ser combinado hasta el infinito. En este caso, la investigación serviría para identificar los mejores componentes institucionales que integrarían el menú y luego montar un estricto monitoreo para hacer que se cumpla. En contra de estos enfoques, Schmid propuso la “jardinería social” que consiste en generar, elaborar y probar diferentes alternativas institucionales y eliminar las que fallan: “muchos caminos llevan a Roma”. Asumía en consecuencia la “equivalencia institucional”, es decir, la posibilidad de elegir entre diversas instituciones para conseguir el éxito económico. Sin embargo, reconocía límites a la creatividad institucional: “Las elecciones... no son óptimas al infinito: tienen que considerar la historia y las preferencias de los individuos... no toda elección o combinación de regímenes es eficiente” (Schmid, 1994, p. 11).

única alternativa sería eliminarlas (BM, 2010). Aunque en abril del 2009 esta institución anunció que los indicadores de flexibilidad laboral que fomentan la reducción de la protección social o desaconsejan su incorporación a la legislación y a las políticas públicas serían eliminados y que no representaban el punto de vista del Banco Mundial, no se registraron cambios en esta dirección en la edición 2010 del Doing Business. Por el contrario, en el contexto de la crisis económica y la recesión global más grave desde 1929, el BM castiga a los países en la posición que ocupan en el indicador cuando mantienen o mejoran la protección (fue el caso de Honduras y de Portugal, entre otros) y los premia cuando hacen reformas que facilitan los despidos o reducen los costos por indemnización (Rwanda, Macedonia y Mauricio). Véase al respecto el cuestionamiento del Secretario General de la Confederación Sindical Internacional a la política del BM y la metodología en cuestión en <http://www.cadtm.org/Doing-Business-2010-El-Banco>.

Desde esta premisa que pone de manifiesto la imposibilidad de construir diseños óptimos descuidando la historia institucional y las preferencias de los actores y la necesidad de respetar la diversidad latinoamericana,¹³ en este trabajo nos proponemos mostrar la existencia de distintos modos de articulación entre regímenes de empleo y protección social y algunos de los cambios experimentados en estos regímenes.

Tal como lo han señalado las teorías del diseño institucional, hay que partir del hecho de que las causas del mal funcionamiento de las instituciones pueden ser de diversa naturaleza y exigir remedios distintos, lo que se ilustrará al examinar las razones detrás de las reformas en la legislación laboral latinoamericana. Algunos problemas pueden originarse en un mal “diseño” mientras otros provienen del fracaso en las estrategias de implementación.¹⁴ El diseño-rediseño se deriva de “una intervención deliberada por parte de agentes dotados de intención en búsqueda de un objetivo”, aun cuando resulten de transformaciones accidentales, incluso del error y de la evolución en la que se resuelven algunas de las tensiones y contradicciones que las afectan (Goodin, 2003: 41).

Los problemas de diseño se refieren a la inadecuación de las instituciones a la situación que pretenden regular por fallas desde su origen o desfase posterior respecto a los cambios económicos y políticos. Al respecto pueden presentarse diferentes situaciones: vacíos institucionales

¹³ En otras investigaciones he realizado un análisis de la historia de la construcción de la legislación laboral mexicana en la primera mitad del siglo xx a la luz de las preferencias de los actores sociales y políticos, así como de las expectativas de transformación al terminar dicho siglo. Véase al respecto Bensusán, 2000.

¹⁴ Se entenderá aquí por diseño / rediseño “la creación de una forma de promover resultados valiosos en un contexto particular que sirva de base para la acción” (Bobrow y Dryzek, 1987, citados por Goodin, 2003:49).

(entre otras razones, debido al surgimiento o expansión de nuevas formas de relaciones sociales, como es el caso del “trabajo atípico”),¹⁵ normas descontextualizadas o normas contradictorias, normas basadas en supuestos equivocados o que se modifican.¹⁶ Desde esta perspectiva habría que preguntarse si los diseños actuales son adecuados para proteger a los trabajadores en mercados laborales altamente inestables con una fuerte participación de mujeres, baja sindicalización y aumento de la subcontratación o para posibilitar las adaptaciones de las empresas a los cambios de los mercados, la tecnología y la organización del trabajo y garantizar la acción colectiva de los trabajadores como contrapeso al poder de los empleadores.¹⁷ Esto se debe a que si bien históricamente el propósito de las regulaciones ha sido el de permitir un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo a la vez que dar poder a los más débiles estructuralmente en dicho mercado (Weller, 1998), la manera adecuada o pertinente de cumplirla puede encarnar en diversos diseños. Por ese motivo es fundamental la experimentación

¹⁵ La aparición y expansión de formas atípicas de contratación bajo diseños institucionales que no garantizan adecuadamente la protección del trabajador, como las distintas formas de aprendizaje o contratos de formación para jóvenes profesionales, tales como becas o pasantías, empleos eventuales a través de agencias de contratación o uso indebido de contratos civiles o comerciales, suponen ahorros sustanciales para los empleadores. Ejemplos de empleo atípico son el trabajo a domicilio en general (muy extendido en la industria textil), el trabajo eventual o de tiempo parcial, que ha ganado gran importancia en algunos países. Córdova, 1986.

¹⁶ Por ejemplo, el supuesto de que todos los ocupados se desempeñarían como trabajadores asalariados en el que descansó en América Latina el Estado de bienestar corporativo nunca fue real. Esta forma de inclusión social terminó excluyendo a la mayoría de los trabajadores de toda protección.

¹⁷ Un análisis de los problemas de diseño institucional en el mundo del trabajo en cuatro países latinoamericanos –Argentina, Brasil, Chile y México– se encuentra en Bensusán *et al.*, 2006.

con soluciones diferentes en lugares distintos, pero también tomar en cuenta las lecciones de otros y assimilarlas cuando corresponda (Pettit, 2003).

Las instituciones que no armonizan con su entorno no se deben necesariamente a un error en el diseño sino a la expectativa de modificar a través de él la forma de operar en un determinado momento, persiguiendo objetivos más amplios y de largo alcance. Incluso, como señala Goodin, es posible que haya “buenas razones” para diseñar instituciones que no se adaptan al entorno (2003: 57). El problema es que cuando estos propósitos no se logran, se mantiene por mucho tiempo una enorme distancia entre las instituciones y la realidad que se quiere regular, lo que genera una creciente erosión de la credibilidad de estas instituciones sin que por ello se lleguen necesariamente a transformar, tal como lo muestra el caso mexicano (Bensusán, 2000 y 2006).

La subsistencia de arreglos no apegados al entorno puede deberse a la falta de consensos, lo que se acentúa en zonas del ordenamiento jurídico sumamente polémicas a la hora del diseño o el rediseño, sobre todo en condiciones democráticas y donde existen gobiernos divididos que obligan a formar coaliciones favorables al cambio. Además, la decisión que se tome puede desalentar la confianza de los inversores o, por el contrario, limitar la consecución del consenso de quienes se sienten beneficiados por dichas instituciones, impidiendo su legitimación (Dryzek, 2003). Esta situación lleva a adoptar caminos sinuosos para impulsar las reformas, pero también a una “indeterminación funcional” en la que el desempeño de las instituciones apunta en direcciones divergentes o contradictorias, tal como sucede en México en el campo laboral. El dilema entre la hostilidad patronal frente a cualquier avance y la hostilidad de los trabajadores frente a los retrocesos en sus derechos adquiridos –aunque solamente sea en el papel– lleva a decisiones muy complejas para todos los que intervienen

en el proceso de reforma, puesto que no existe nunca ni un solo diseño ni un solo diseñador. Ello explica también por qué en las instituciones laborales pueden identificarse distintas lógicas que causan dificultades a la hora de la implementación, pero que también permiten una mayor flexibilidad que la que se expresa formalmente, lo que les permite subsistir a lo largo del tiempo.¹⁸ Sin embargo, éste es un rasgo típico de las instituciones en tanto la flexibilidad es precisamente lo que hace posible la estabilidad a pesar de las transformaciones políticas, económicas y sociales (Goodin, 2003).

En este sentido, la inadecuación al entorno o la no realización de supuestos propósitos originales no es un motivo suficiente para vencer las resistencias al cambio, como se ha mostrado en otras experiencias de transición política. Al estudiar los procesos de cambio institucional en los procesos de Europa del Este, Offe señala que “el colapso y la decadencia institucional” requieren condiciones específicas. Las instituciones a reemplazar deberían estar completamente desacreditadas y haber perdido la capacidad de enfrentar los problemas de funcionamiento, además de que debe haber un modelo alternativo que, muchas veces, proviene de la imitación de otros que han funcionado adecuadamente en diferentes contextos. Esto no significa que necesariamente se produzca el reemplazo porque las instituciones adoptan “estrategias de sobrevivencia que en sí mismas constituyen una modalidad principal del cambio institucional”. Sin embargo, estas estrategias conllevan por lo general “elementos autodestructivos” que pueden llegar a desencadenar el proceso de reemplazo (Offe, 2003: 275-276).

¹⁸ Desde esta perspectiva, las instituciones son vistas como “el resultado de actividades intencionadas que se descaminan: subproductos imprevistos derivados de acciones intencionales que se superponen entre sí, de intenciones mal dirigidas o simplemente de un error” (Goodin, 2003: 45).

Cuando el cambio institucional se posterga y las “estrategias de sobrevivencia” llevan a desarrollar prácticas informales que expresan un equilibrio estable entre los intereses en juego, como sucede en México, el reemplazo exigiría cambios profundos en las estructuras que sostienen dichos arreglos por lo que difícilmente puede provenir de acuerdos entre los mismos actores sociales y políticos que siguen beneficiándose del *statu quo*. Sin embargo, existen dudas acerca de las ventajas de lo que Offe ha llamado el “activismo diseñador” (2003). Este autor sostiene que las reformas institucionales “demasiado rápidas y demasiado amplias” pueden exigir un apoyo excesivo por parte de quienes se ven afectados por ellas, los que muchas veces no tienen claro cuáles serán los costos y beneficios de los nuevos arreglos ni mucho menos cuándo estos últimos se harán efectivos. Además, pueden alimentar expectativas en torno a que una rápida transformación signifique también un éxito repentino, lo que generalmente no ocurre. Lo más probable, agrega este autor, es que “el éxito y la capacidad de supervivencia de las instituciones de factura reciente dependa más de la confianza, cumplimiento y paciencia de las personas que soportan los costos de transición implicados que de la calidad del diseño de las instituciones en sí” (*Ibid*: 270). Pero el cambio parcial y gradual también tiene desventajas porque puede afectar el desempeño del conjunto de las instituciones (debido a su carácter sistémico) y crear la necesidad de un ajuste aún más profundo, generando en su lugar una nueva institución (Talbot Coram, 2003: 123).

Esta rápida revisión de las aportaciones de las teorías del diseño institucional ilumina algunos de los problemas que enfrenta la legislación laboral mexicana, después de que el país atravesó por una doble transición económica y política sin que se logran rediseñar las reglas del juego en este escenario, particularmente por lo que se refiere al régimen corporativo junto a la simulación y corrupción sindical a que dio lugar.

El diseño institucional mexicano es el resultado del singular contexto en el que se formuló: un proceso con tintes revolucionarios que se propuso construir un instrumento de protección y corrección de la desigualdad social basado en la intervención estatal a favor de los asalariados, cuando solamente una porción muy minoritaria de los ocupados tenía esa condición y el escaso desarrollo de las fuerzas productivas no toleraba un salto cualitativo y cuantitativo en la protección de tal magnitud (Bensusán, 2000). Sin embargo, a través de una adaptación funcional por la vía de prácticas informales que dejan a los asalariados sin instrumentos de protección,¹⁹ los intereses empresariales han podido imponerse en condiciones de una sorprendente paz laboral.²⁰ A pesar de que las instituciones laborales pueden ser consideradas como un caso de estrepitoso fracaso en su aspiración de contribuir a corregir la desigualdad social y se apegan poco a las exigencias de un entorno competitivo y un régimen político democrático, siguen siendo funcionales para aquellos que tendrían la capacidad de impulsar el cambio: los sindicatos aliados al gobierno, este mismo y los partidos políticos que los apoyan, así como las organizaciones empresariales. Mientras esta institucionalidad les permita a los dirigentes sindicales seguir disfrutando sus privilegios con base en el control de los conflictos distributivos, a los gobiernos tener paz social²¹

¹⁹ Ejemplo de ello es la proliferación de contratos colectivos de protección al empleador que impiden una auténtica sindicalización y la bilateralidad en la negociación colectiva. Véase al respecto Bouzas (2007).

²⁰ Por ejemplo, en 2007 el número de huelgas estalladas ascendió a 28; en 2008 se redujo a 20 (Fuente: Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo, con información de la JFCA, consultado en la página electrónica de la STPS).

²¹ La reforma del ISSSTE en un contexto de gobierno dividido y polarización política da prueba de que los actores sociales y políticos con capacidad de impulsar los cambios institucionales y revertir las resistencias pueden llegar a construir coaliciones favorables a las reformas cuando los beneficios son más altos que los costos de imponer retrocesos en los

y a los empleadores dosis altas de flexibilidad y bajos salarios, difícilmente se reunirán los apoyos requeridos para lograr un rediseño –más allá de cambios superficiales– por parte de aquellos actores con mayor influencia y capacidad de veto. El problema que nos plantea este caso es establecer en qué condiciones podría promoverse con éxito un diseño deliberado o intencional alternativo y si conviene alentar cambios graduales o radicales en los diseños, aun cuando en cualquier rediseño se trabaja siempre con el “telón de fondo” que resulta de las prácticas del pasado, con las consiguientes restricciones (Goodin: 2003: 48).

VARIEDAD EN LAS REFORMAS LABORALES LATINOAMERICANAS

De la misma manera en que se observan en la región patrones diferenciados por lo que se refiere a las formas de inserción en la economía mundial y las reformas económicas que las acompañaron, existe una gran variación en los diseños institucionales originales y en las reformas recientes en la legislación laboral. Éstas no se hicieron en el mismo momento ni con la misma intensidad, no siguieron la misma dirección ni respondieron en todos los casos a las mismas causas. Tampoco ocurrieron en todas partes. Los cambios llegaron en sucesivas olas, aunque los factores que las determinaron se fueron combinando según las etapas y los países. Estos factores fueron muchas veces contradictorios y generaron tensiones a la hora de implementar los cambios: la asimilación de las recetas flexibilizadoras provenientes del Consenso de Washington; los procesos de democratización política que restauraron la vida sindical; las alianzas de los partidos políticos gobernantes con los sindicatos; las

derechos adquiridos y cuando se logra diluir el impacto de los cambios trasladándolo a los futuros trabajadores.

exigencias derivadas de la negociación de acuerdos comerciales con Estados Unidos debido a la presión de sindicatos y grupos sociales de ese país a favor de una protección más efectiva y, más recientemente, el triunfo electoral de partidos y candidatos ubicados en la izquierda del espectro político, aunado al fracaso de las reformas flexibilizadoras y a la recuperación del crecimiento económico a partir de 2003 (Goldín, 2007).

La secuencia, el alcance y el procedimiento de las reformas

Un factor a considerar para explicar la variación en el alcance e intensidad de las reformas fue la secuencia de las transiciones y la fuerza de las organizaciones sindicales (moldeada en gran medida por los legados políticos y por dicha secuencia), como lo muestra María Cook (2007) al comparar las trayectorias y dinámicas políticas en seis países seleccionados porque comparten características comunes, organizados por pares según el resultado de las mismas.²² Por ejemplo, Argentina y Brasil experimentaron primero la transición política a la democracia (aunque algunas reformas económicas en Argentina fueron promovidas por los militares en los años setenta) y ello llevó a crear condiciones más favorables para la recuperación del sindicalismo. Con posterioridad, los rasgos corporativos y la fuerte presencia del sindicalismo en ambos países les permitieron contener en gran medida las reformas laborales pro mercado, aunque

²² La autora compara Argentina y Brasil, donde las reformas fueron de menor alcance gracias al poder de negociación de los sindicatos; Chile y Perú, donde los cambios en la legislación laboral fueron radicales y no pudieron ser revertidos totalmente por los sindicatos al llegar la democracia y, por último, México y Bolivia en donde no se hicieron reformas en la legislación laboral a pesar de diversos intentos (Cook, 2007).

a partir de diferentes estrategias y con resultados variados en cada país.²³

Chile y México comparten la misma secuencia de las transiciones. Las reformas económicas y los cambios en los mercados de trabajo precedieron en ambos casos a la democratización: el primero hizo su reforma laboral pro mercado en condiciones de dictadura y fue la más radical de todas, en cierta forma comparable a la que tuvo lugar en Perú, bajo el gobierno de Fujimori, al no existir en ninguno de los dos casos un verdadero contrapeso sindical. Además, la transición política ocurrió en Chile y en México en un clima de estabilidad macroeconómica, favoreciendo la continuidad de las políticas neoliberales, lo que dificultó la adopción de incentivos institucionales para impulsar la recuperación del poder sindical en el primero de estos países y la redefinición del arreglo corporativo en el segundo.

La fragilidad institucional mexicana, originada en su aplicación laxa (aunque la legislación laboral hubiera sido de alto perfil y tenga una estabilidad a toda prueba) y el control corporativo, por el contrario, facilitaron el cambio a favor de los intereses empresariales por la vía de los hechos sin necesidad de hacer ajustes formales, salvo por lo que se refiere a la seguridad social. De esta manera, el hecho de que la transición a la democracia llegara en México a través del triunfo de un partido político ubicado a la derecha del espectro político, decidida y abiertamente pro empresarial, marcado por el pragmatismo presidencial (por lo que se alió de inmediato al sindicalismo corporativo que tanto cuestionó su partido mientras estuvo en la oposición) y sin control del poder legislativo, explica el *statu quo* en este escenario (Bensusán y Cook, 2005; Bizberg, 2004). Otro país que heredó una legislación asociada con un proceso revolucionario

²³ En relación con las trayectorias sindicales en México y Brasil, véase Bizberg, 2008, pp. 143-193.

–Bolivia– pudo eludir los cambios formales por la misma vía, es decir, a partir de profundizar la distancia entre las normas y los hechos, de manera que los intereses empresariales resultaron de todas formas favorecidos. Sin embargo, mientras en México los intentos de flexibilización laboral y la privatización de la seguridad social contaron con la complicidad del sindicalismo dominante, en Bolivia éste ejerció una fuerte oposición (Cook, 2007).

Otras tendencias se relacionan con la identificación de los intereses estratégicos que explican el comportamiento de las organizaciones sindicales frente a las reformas laborales –derechos individuales o colectivos– y con los mecanismos de implementación utilizados. En este sentido, se observa en primer lugar cierta convergencia hacia una mayor disposición de los sindicatos a negociar o tolerar reformas en los derechos individuales que en los colectivos, lo que explica en cierta forma que los pilares del corporativismo y los recursos de poder propios de este tipo de arreglos permanecieron en pie allí donde existían con anterioridad (Argentina, Brasil y México) (Cook, 2007 y Goldín, 2007; Senén y Palomino, 2006; Cardoso y Lage, 2006).

La ubicación de los países revela diferencias según el alcance o la intensidad de las transformaciones experimentadas por la legislación laboral en el marco de una notoria convergencia hacia la flexibilización de las reglas en materia de contratación y despido. Así, mientras que en Chile y Perú se hicieron reformas profundas, en otros casos se realizaron adecuaciones menos extensas o con un énfasis menos acentuado en esta dirección. Es el caso de Brasil, Colombia y Panamá. Reformas más débiles ocurrieron en los noventa en Ecuador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela. En otros países no se realizaron reformas laborales, pero sí se establecieron cambios en los hechos, con igual predominio de la tendencia flexibilizadora, como en Bolivia, Honduras, México,

Uruguay, El Salvador y Paraguay (Ciudad, 2002: 87; Cook, 2007; Goldin, 2007).

Las reformas se hicieron a través de decretos presidenciales, acción legislativa y procedimientos de concertación o diálogo social, aunque el resultado de estos procedimientos tuviera que pasar finalmente por el poder legislativo. Sin embargo, pocas veces se ha llegado a acuerdos a través del diálogo social debido a diferentes factores, como la mala calidad del sistema de representación de trabajadores y empleadores; la ausencia de confianza entre los interlocutores, el desequilibrio de las fuerzas representadas en el diálogo y el debilitamiento del papel de árbitro del Estado, todo lo cual creó condiciones poco propicias para impulsar un reparto aceptable y legítimo de sacrificios y beneficios. Estas deficiencias muestran a su vez lagunas o aspectos no resueltos de la transición política a la democracia. No es extraño por tanto que se llegara en algún caso a recurrir, como sucedió en Argentina al impulsarse la reforma laboral adoptada en 2001, al soborno de los legisladores como recurso para lograr su aprobación, lo que deslegitimó la reforma e impidió su implementación (Peruzzotti, 2004, pp. 59-61).²⁴

En este sentido, los procedimientos de reforma latinoamericanos contrastan fuertemente con los seguidos por los cambios experimentados en el sistema de relaciones laborales en los países nórdicos, especialmente en Dinamarca, donde el diálogo social y la negociación multinivel

²⁴ El escándalo se desató en junio de 2000 cuando un periódico de circulación nacional denunció que un grupo de senadores peronistas había recibido sobornos a cambio de apoyar una reforma laboral enviada por el ministro de trabajo del presidente De la Rúa. Este hecho desembocó en la renuncia del vicepresidente de la República —quién había pedido previamente la de los senadores sin obtener el aval del Presidente— con graves consecuencias para la estabilidad de la coalición gobernante (Peruzzotti, 2004: 56-61).

han posibilitado adaptaciones mucho más equilibradas y legítimas de las reglas del juego frente a las presiones competitivas (Jorgensen, 2008). Más aún, el recurrir a este tipo de procedimientos “participativos” en América Latina fue una estrategia para aparentar que se atienden demandas de quienes esperan los cambios, mientras se asegura que no ocurrirán (Cook, 2007, p. 11).

El caso mexicano es particularmente ilustrativo al respecto, dado los recurrentes fracasos de todos los intentos por negociar con “los factores de la producción” el cambio de la legislación laboral a lo largo de más de veinte años, lo que confirma la dificultad de adoptar ajustes formales, sustanciales y equilibrados en este terreno de manera endógena, es decir, a partir del acuerdo entre quienes se benefician del *statu quo* (Bensusán, 2000 y 2003, Bensusán y Cook, 2005).²⁵

²⁵ Si se toma en cuenta el bajo nivel de confianza ciudadana (con menos de 6 puntos) que existe en México entre los actores que suelen ser protagónicos en los procesos de reforma —tales como los legisladores y los sindicatos— se comprende por qué es difícil esperar que el resultado de un proceso semejante sea aceptado y visto como legítimo y equilibrado por los más afectados (datos de confianza de Consulta Mitofsky, 2008). El rechazo generalizado de los trabajadores al servicio del Estado del nuevo régimen del ISSSTE —alrededor del 86% de los trabajadores activos optó por mantenerse en el viejo régimen— da prueba de lo anterior en un doble sentido: primero, porque muestra que en tales condiciones no puede lograrse una reforma equilibrada aunque pudieron superarse los vetos gracias a las ventajas conseguidas por sus promotores (principalmente Elba Esther Gordillo). En este caso, solamente se buscó resolver un problema financiero, sin pensar en que se dejará a los futuros trabajadores en malas condiciones para tener acceso a la pensión. Segundo, porque la ciudadanía claramente rechazó la opción promovida por dichos actores y el gobierno y neutralizó en gran medida la supuesta ventaja conseguida con la reforma por lo que se refiere a la viabilidad financiera del ISSSTE (*La Jornada*, 15/XI/08).

*El fracaso de las reformas: insuficiencia
vs. inadecuación de las reformas
de los noventas*

Las reformas pro mercado, incluyendo las reformas en la legislación laboral y la seguridad social y la reorientación del modelo de desarrollo en la región hacia las exportaciones, entremezcladas las más de las veces con procesos de democratización política, no fueron acompañadas por una mejora en los niveles y en la calidad del empleo como se esperaba. A la vez que continuó el deterioro de los salarios reales, descendió el número de trabajadores con cobertura social y el aumento en el desempleo y en el empleo informal, lo que expandió la precariedad laboral, la inequidad en la distribución del ingreso y la pobreza (Tokman, 2004, CEPAL, 2006, OIT, 2008).²⁶ Este fue un resultado marcadamente contrastante con lo ocurrido en los países que evitaron salidas unilaterales para responder a las exigencias competitivas y pudieron suavizar el impacto sobre los trabajadores, como lo muestra el caso de Dinamarca (Jorgensen, 2008).

Existen distintas apreciaciones respecto a las causas del fracaso de las reformas laborales adoptadas hasta fines de los años noventa en la región. Para algunos, los problemas se debieron a la insuficiencia de los cambios, particularmente por lo que se refiere a las restricciones subsistentes en materia de contrataciones y despidos (Saavedra, 2003). Incluso hoy en día el BM y su cuestionada metodología “*Doing Business*” siguen asociando la protección de los trabajadores con un

²⁶ Estas tendencias no distan significativamente de las que se observaron en Estados Unidos desde los años setenta, marcadas por crecientes niveles de desigualdad social y económica acompañados del descenso en las tasas de sindicalización, la caída del salario mínimo legal y el deterioro de la seguridad social a la par que la privatización de muchas de las funciones de los gobiernos nacionales y locales, con la consiguiente transferencia de poder de los asalariados a los empleadores (Schmitt, 2004).

clima desfavorable para atraer inversiones y hacer negocios, todo lo cual alentaría a la realización en la región de reformas flexibilizadoras aún más profundas que las anteriores, como forma de aumentar la competitividad de los países y la capacidad de generar empleo formal (BM, 2008).

Sin embargo, hoy predomina en diversos ámbitos académicos y de los organismos internacionales especializados como la OIT y la CEPAL, la convicción de que las reformas laborales de los noventa orientadas al mercado fracasaron porque eran inadecuadas. Ello se habría debido a que apostaron en mayor o menor medida por la flexibilización laboral externa (facilitando los empleos temporales y atípicos así como los despidos) y descuidaron los incentivos para aumentar la flexibilidad interna (vía reorganización del trabajo y readecuación del tiempo de trabajo), la capacitación y la ampliación de espacios de cooperación y diálogo social a distintos niveles, entre otros aspectos. Además, se advierte que a la par que las reformas fomentaron el empleo atípico, dejaron a los trabajadores desarmados ante la evasión de las responsabilidades laborales debido a la existencia de normas poco claras o inadecuadas, junto a sistemas estatales de reforzamiento del cumplimiento ineficaces y sindicatos débiles en la mayoría de los países de la región, todo lo cual llevó a extender la precariedad laboral aun dentro del sector formal de la economía (OIT, 2002). Tampoco se tuvo en cuenta que la seguridad social latinoamericana excluía casi por definición de toda protección a los trabajadores no asalariados, en un momento en que la capacidad de las economías para generar empleo formal era baja o simplemente nula (Bensusán, 2006; Perry *et al.*, 2007; Tokman, 2008).

La suerte de las reformas derivadas de la democratización política, la mayor parte de las cuales se dirigió a reconocer o restaurar los derechos colectivos, no fue mucho mayor. Según algunos estudios, más de dos terceras partes de las reformas en los derechos colectivos introducidas entre 1985 y

1998 en los regímenes laborales de 18 países se propusieron aumentar la capacidad de los trabajadores para organizarse y negociar colectivamente (Murillo y Schrank, 2005 y 2006). Pero este tipo de avances no se tradujo en mejoras reales en las capacidades organizativas que se necesitarían para impulsar un mayor poder de negociación a nivel nacional sino en caídas de la sindicalización y de la negociación colectiva, por lo que sería necesario realizar un análisis más complejo del diseño institucional de cada país a la hora de proponer nuevas reformas en este ámbito (Anner, 2006).²⁷

Se mantuvo en consecuencia un esquema sindical que deja amplios márgenes para la intervención estatal en el proceso organizativo o reivindicativo o abre la oportunidad para que los empresarios desplieguen impunemente prácticas antisindicales, lo que expresaría una creciente desconfianza y temor frente a la acción colectiva (Vega Ruiz, 2003). En efecto, salvo pocas excepciones (como las reformas constitucionales en Brasil de 1988), las reformas laborales dejaron intactas la mayor parte de las estructuras propias de regímenes corporativos o puramente represivos que restringen (aunque no imposibilitan) la emergencia de sindicatos fuertes y verdaderamente representativos, sin dar espacio suficiente para la innovación, el diálogo social y la acción colectiva.²⁸ Justamente, esta última debe desarro-

²⁷ Por ejemplo, muchas veces se facilitó la formación de sindicatos, pero se cerró el paso a la negociación colectiva o al ejercicio del derecho de huelga. Además, cuando los gobiernos fueron obligados a hacer cambios legales sin una coalición social interna capaz de exigir su implementación, la forma más fácil de evadir su cumplimiento fue mantener a un bajo nivel el desempeño de la Inspección del Trabajo y la Justicia Laboral (Anner, 2006, p. 6).

²⁸ En los países con tradición intervencionista, como Argentina y Brasil, subsisten hoy en día detalladas exigencias burocráticas para la formación de sindicatos junto a las restricciones impuestas por regímenes de unidad sindical obligatoria por territorio, categoría económica o actividad, para la agremiación de trabajadores no asalariados y para ampliar la

llarse hoy en una estructura de oportunidades económicas particularmente adversa para los trabajadores que vuelve indispensable el rediseño profundo de sus organizaciones y estrategias, para lo cual muchas veces la legislación se convierte en una camisa de fuerza. Por ello el tema de la reforma de las regulaciones de los derechos colectivos sigue estando en la agenda de varios países de la región, como Argentina, Brasil y México, entre otros (Bensusán, 2006, Goldín, 2007).

Una tercera fuente de las reformas “pro trabajadores” vinculadas al impulso del comercio internacional resultó igualmente inefectiva, tanto por la debilidad de los contextos institucionales internos en los que debían implementarse como debido a las exigencias de mercados fuertemente competitivos, poco amigables para el fortalecimiento de la acción

negociación a la rama de actividad y en el ejercicio del derecho de huelga (sobre todo en el caso de Brasil), limitando la expresión de los conflictos. Muchas de estas características son objeto de fuertes cuestionamientos y están en el centro de las agendas de reforma. Por ejemplo, en Argentina, un fallo reciente de la Suprema Corte de Justicia ha señalado la inconstitucionalidad de la imposición obligatoria de la unidad sindical. (García, 2008). A pesar de la subsistencia de los arreglos corporativos, en ambos países el sindicalismo goza de amplios márgenes de autonomía y ha conservado o recuperado un papel protagónico en el contexto de la llegada de gobiernos de izquierda, revitalizando sus recursos de poder y estrategias. En otros casos con regímenes sindicales liberales, como en Chile, la negociación colectiva por empresa dificulta la emergencia de sindicatos a un nivel más amplio por lo que hoy se está discutiendo la extensión de la negociación al ámbito de las ramas de actividad económica (Feres, 2008). En México, la negociación colectiva, predominantemente por empresa o planta, ha dado lugar a una extendida simulación que impide la bilateralidad en la determinación de las condiciones de trabajo y ha dificultado la renovación de los sindicatos. Sin embargo, un avance reciente se deriva de la jurisprudencia que establece la obligatoriedad del recuento por voto secreto para determinar la titularidad del contrato colectivo en caso de conflicto (Bensusán, 2006). Otro problema que las reformas no resolvieron es el de la negociación colectiva en el sector público, tal como ocurre en Bolivia, El Salvador, Colombia y México (Vega Ruíz, 2003, p. 26).

colectiva, como el que existe en países donde predomina la industria maquiladora de exportación. Estas reformas resultaron de las crecientes presiones para adecuar las legislaciones a los principios y derechos fundamentales de la Declaración de la OIT (1998) y más en general a los más importantes convenios internacionales, en el marco de la negociación de acuerdos comerciales con Estados Unidos. Fue, entre otros, el caso de las reformas en los países centroamericanos a partir de los años noventa, muchas de las cuales fueron impulsadas a través de alianzas entre sindicatos y organizaciones no gubernamentales estadounidenses con sus contrapartes en esos países, sin la fuerza necesaria para hacerlas realidad. El caso de la República Dominicana a partir de 1992, país que depende esencialmente de sus exportaciones (textiles, ropa y calzado, principalmente) y éstas del bajo costo laboral, ejemplifica esta tendencia. La AFL-CIO pidió “nuevas leyes, nuevos juzgados, nuevos derechos y nuevas protecciones” como condición para que las exportaciones ingresaran al mercado estadounidense (Murillo y Schrank, 2005). Sin embargo, gran parte de estas reformas centroamericanas han quedado todavía en el papel, aun cuando la OIT y el BID apoyaron a los ministerios de Trabajo para su modernización y fortalecimiento.²⁹

Otros problemas se asocian a deficiencias en la implementación (falta de coaliciones pro trabajadores que las hicieran exigibles, insuficiencias de los sistemas nacionales de vigilancia y aplicación de las normas que las convirtieron en letra muerta). En este sentido, contó la fragilidad del contexto institucional más amplio en el que las nuevas normas

²⁹ El mismo resultado tuvieron las políticas de las empresas transnacionales que impusieron a sus proveedoras un doble rasero: por una parte les exigen que respeten los Códigos de Conducta y por otra condicionan las inversiones a los bajos costos y la entrega casi inmediata de la producción, con lo cual resulta imposible cumplir los estándares laborales.

laborales debían operar. Así se demostró que donde el Estado de Derecho es débil y no existe un sistema de justicia eficiente que ponga coto a la impunidad en la violación a las reglas, poco es lo que pudieron hacer las reformas –incluso las que decían inspirarse en la protección de los trabajadores– frente a la creciente legitimidad de las estrategias de reducción de costos laborales por parte de las empresas, principalmente en aquellos países volcados hacia una competencia en los mercados externos basada en los bajos salarios. Habrá que ver en qué medida los efectos de la actual crisis económica mundial sobre los mercados de trabajo y de exportación presionan a favor de políticas proteccionistas que disminuyan la necesidad de abatir los costos laborales y llevan a visualizar a los trabajadores como potenciales consumidores, creando un contexto más favorable a la revitalización de la legislación laboral, la fiscalización estatal y los derechos colectivos en estos países.

EL REGRESO DE LA PROTECCIÓN

Los países del Conosur han anticipado en gran medida esta tendencia desde comienzos de la actual década, para contrarrestar los efectos adversos de las políticas neoliberales sobre los trabajadores, puestos de manifiesto en forma dramática por la crisis argentina de 2001 y su impacto en la región. Así, se ha iniciado en diversos momentos y por distintas razones un viraje en las políticas de flexibilización laboral, sea para lograr un equilibrio mayor con la necesidad de protección o simplemente para abandonarlas por su resultado ostensiblemente insatisfactorio. En esta etapa el cambio institucional no se derivó de las presiones externas, sino más bien de un contexto político y económico interno que se ha transformado drásticamente en un número significativo de países, posibilitando avances significativos en cuanto a la protección de los derechos laborales y, sobre todo, en el

mejoramiento de las instancias encargadas de su vigilancia y aplicación.

En efecto, en los países que integran el Mercosur (destacadamente en Argentina, Brasil y Uruguay), en Chile,³⁰ Ecuador y en otros países asociados a este bloque recientemente, como es el caso de Venezuela, el origen de las reformas a favor de los trabajadores adoptadas en los últimos cinco años se debió fundamentalmente a la llegada de gobiernos de centro-izquierda y, en buena medida también, al desprestigio de las reformas laborales inspiradas en el cw.³¹ A pesar de las diferencias entre los países mencionados, se registraron en muchos de ellos esfuerzos importantes por volver a ofrecer certezas a los trabajadores, así como para restaurar la fortaleza de los sindicatos y la negociación colectiva, junto al desarrollo de las capacidades estatales en materia de Inspección del Trabajo, Justicia Laboral y Seguridad Social. Aunque la experiencia varía según los distintos países, las reformas son una muestra del abandono de los postulados originales del Consenso de Washington (cw), tal como se expresa en la Declaración de los Ministros

³⁰ Cabe señalar que en Chile estas reformas iniciaron desde los años noventa, partiendo de un perfil extremadamente bajo debido a la supresión de los derechos de los trabajadores durante la dictadura de Pinochet (Campero, 2002).

³¹ Algunos autores proponen el término de “neodesarrollismo” para referirse a “un modelo aún en formación, que plantea la construcción de un espacio de coordinación entre las esferas pública y privada con el objetivo de aumentar la renta nacional y los parámetros del bienestar social” (Boschi y Gaitán, 2008, p. 2). Aunque existen diferencias entre los países latinoamericanos en cuanto a los proyectos bajo los cuales transitan hacia este nuevo modelo, según lo revelan las tendencias recientes de las reformas laborales, un factor de convergencia parecería ser la restauración de la protección de los asalariados. Se discute, sin embargo, si este hecho es parte de un “nuevo modelo laboral” o simplemente un regreso al que precedió a las políticas neoliberales (Palomino, 2008).

del Mercosur y sus Estados Asociados,³² emitida en Buenos Aires en abril de 2006.

Algunos pocos ejemplos ilustran esta tendencia que puede denominarse como “restauradora” del papel protector de la legislación respecto de la parte más débil de la relación laboral, inscrita en la redefinición del modelo de desarrollo. En Argentina, se inauguró una nueva etapa, a partir de la introducción de cambios legales en 2004 orientados a fortalecer las regulaciones pro trabajadores en materia de contrato de trabajo y de derechos colectivos, lo que marcó el regreso a la protección por la vía legal y a la rearticulación de políticas públicas (laboral, social y fiscal) en torno a esta meta (Novick y Tomada, 2007). Esta había constituido una larga tradición en este país desde los años cuarenta, renovada con base en la agenda a favor del trabajo decente impulsada por parte de la OIT y en la notoria revitalización del sindicalismo después de la crisis de 2001, en el marco de lo que ha sido denominado por Etchemendy y Collier como “neocorporativismo segmentado”. Este arreglo mantiene un fuerte contraste entre los trabajadores protegidos (los sindicalizados y todos los cubiertos por la negociación colectiva) y los excluidos, entre los que se encuentran los trabajadores no registrados y los informales (Etchemendy y Collier, 2007). La reciente estatización del sistema de pensiones confirma esta tendencia pro derechos de los trabajadores en la Argentina.³³ En este sentido, se ha vuelto a colocar en el centro del debate en ese país la necesidad de fortalecer la protección

³² En ella, se retoman las afirmaciones del informe del director de la OIT, titulado “Trabajo decente en las Américas. La agenda hemisférica, 2006-2015” y sus “cinco desafíos”: 1) que el crecimiento económico sea promotor del empleo para todos; 2) que los derechos laborales se cumplan y apliquen efectivamente; 3) que la democracia se fortalezca; 4) que se adopten nuevos mecanismos de protección adecuados a la realidad actual y 5) que por esa vía se combata la exclusión social.

³³ *La Jornada*, 30/X/08.

social mientras dejó de centrarse en la necesidad de mayor flexibilidad laboral, ante las contundentes evidencias de que no se trata del remedio adecuado para todos los males (Senén y Palomino, 2006).

Las reformas adoptadas recientemente en Uruguay se sustentan en el terreno institucional con base en un acuerdo marco sobre negociación colectiva en el sector público, la revitalización de los consejos de salarios (que pasaron en un solo año de cubrir al 20% de los trabajadores para alcanzar hoy a casi el 100%), la aprobación de una nueva ley de fuero sindical y nuevas reglas en materia de subcontratación que tienden a asegurar las responsabilidades patronales y la acción colectiva a lo largo de las cadenas productivas. Como resultado de esta evolución, en pocos meses casi todas las ramas de actividad habían llegado a acuerdos o decretos sustitutivos en los que se dieron aumentos en diversos porcentajes tendientes a promover la modesta recuperación del salario real, después de un largo periodo de estancamiento (Ermida, 2006, OIT, 2008).

En el caso de Brasil, las capacidades estatales comenzaron a recuperarse desde la democratización política en los ochenta, tanto a nivel de la inspección del trabajo como de la justicia laboral.³⁴ Con la llegada del gobierno del candidato presidencial Ignacio “Lula” Da Silva y la participación de la CUT en las tareas de gobierno, se ha dado un nuevo impulso en este sentido (aunque no se refleja sustancialmente en los salarios, OIT, 2008). Actualmente es uno de los pocos países de la región en el que se está extendiendo el alcance de la justicia laboral tanto al trabajo en relación de dependencia como al empleo por cuenta propia, aunque no hay evidencias

³⁴ Cabe recordar que en Brasil la transición política a la democracia se anticipó a las reformas económicas, después de un avance en la protección constitucional a fines de los ochenta, paradójicamente acompañado de un marcado deterioro de las capacidades estatales que se revitalizaron en la década siguiente (Cardoso y Lage, 2006; Pires, 2008).

de con qué resultados. En este caso, se ha combinado de mejor manera que en otros países la protección al individuo (seguro de desempleo, amplios planes de capacitación permanente de los trabajadores) con mecanismos de protección del puesto de trabajo (Fondo de Garantía por el Tiempo de Servicio), que permiten controlar en cierta medida el riesgo que supone para el trabajador la pérdida del empleo y para el empleador, tener que pagar de repente una indemnización de monto imprevisible (FGTS). Ello se explicaría debido al funcionamiento de pesos y contrapesos en la relación entre trabajadores y empleadores, ya que ha podido desprenderse en los hechos de algunos de los rasgos más negativos de su herencia corporativa, abriendo paso a la autonomía y al pluralismo en la representación, pero sin perder los instrumentos que le permitieron al “nuevo sindicalismo” ser un interlocutor confiable y propositivo a nivel de las empresas y de la definición de las políticas públicas. Sin embargo, como en Uruguay, el límite se encuentra en el carácter conservador de la política macroeconómica, donde no se han hecho cambios sustanciales respecto de las políticas neoliberales (Boschi y Gaitán, 2008 y Cardoso y Lage, 2006).

A inicios de los noventa, la transición chilena a la democracia comenzó a revertir el camino seguido por las reformas de Pinochet, adelantándose la restauración de los derechos a otros países pero desde un nivel muy bajo. Se registraron entonces esfuerzos por promover la formación de sindicatos y fortalecer su incidencia en los procesos de negociación con los empleadores, al tiempo que se fortalecía la capacidad de fiscalización y vigilancia de la Dirección del Trabajo y mejoraba la protección de la estabilidad laboral, que el régimen militar había desmontado completamente.³⁵ Recientemente

³⁵ El proceso de reformas laborales registró en Chile dos momentos fundamentales, desde una legislación proteccionista a la desregulación y, posteriormente, el esfuerzo por restituir derechos a partir del retorno a la democracia. Chile adoptó una forma de individualización de las relaciones

se adoptó una importante reforma judicial que facilitará el acceso de los trabajadores a la justicia laboral. Pero un problema que enfrentan estas reformas es que se tendió a acotar los derechos colectivos al espacio de la empresa, tanto por lo que se refiere a la negociación colectiva como a los sindicatos, lo que constituye actualmente una seria limitación para el fortalecimiento del poder sindical. Esto es coherente con el hecho de que en Chile sigue vigente el imperativo de preservar la flexibilidad laboral como atributo esencial del mercado de trabajo y sigue siendo dominante el enfoque individualista en la relación capital-trabajo, tanto en medios empresariales y gubernamentales. Aun así se han hecho tímidos esfuerzos por mejorar las oportunidades para la acción colectiva y se adoptó en 2007 una legislación restrictiva de la subcontratación y el uso de agencias de suministro de mano de obra, dado el alto porcentaje de trabajadores que se encuentra trabajando bajo esas modalidades (Figueroa, 2008).

Estos ejemplos confirman que México se mantiene en una situación contrastante a la de estos países. Primero, no se adoptaron reformas flexibilizadoras más que por la vía de los hechos, acentuando la distancia entre normas y prácticas. Después, cuando los otros países relativizaban la importancia de la flexibilidad laboral y comenzaron a restaurar la protección de los trabajadores para brindar mayor legitimidad a las instituciones y compensar los efectos adversos de las

laborales acompañada de nuevas modalidades flexibles de contratación (contratos a plazo fijo y regímenes particulares para los jóvenes, aprendices, trabajadores a domicilio y jornaleros agrícolas) y despido, así como en materia de condiciones de trabajo, lo que posibilitó un uso abusivo por parte de los empleadores y el aumento de los niveles de precarización laboral. Por ejemplo, con apoyo en una autorización especial de la Dirección del Trabajo la jornada semanal podía llegar a durar 89 horas, lo que llevó a que las horas extraordinarias se convirtieran en una parte normal de la jornada de trabajo desvirtuándose su carácter excepcional (Figueroa, 2006).

políticas neoliberales y de los efectos de la crisis mundial, México seguía manteniendo en la agenda del gobierno y de los empresarios la aspiración de llevar unilateralmente la flexibilidad laboral al terreno legal (*La Jornada*, 12/IV/08). Más aún, cuando Argentina y Chile reconocen los efectos destructivos de las privatizaciones del sistema de pensiones y toman medidas más o menos drásticas al respecto, en México se avanzó en la privatización del sistema de pensiones de trabajadores al servicio del Estado y no se prestó suficiente atención al grave deterioro que experimentan los fondos de las Afores como resultado de la actual crisis (OIT, Panorama laboral, 2005, 2006 y 2007).

El gobierno de México tampoco propone adoptar mecanismos adecuados de compensación sobre los trabajadores, como los seguros de desempleo y las políticas de ingresos, fortalecer sustancialmente los sistemas de aplicación de las normas, ni establecer la ligazón de la reforma laboral y del sistema de pensiones con las reformas fiscales capaces de impulsar políticas sociales universales que beneficien a asalariados y no asalariados.³⁶ Esta unilateralidad dominante en la agenda gubernamental dificulta la generación de consensos en torno a la construcción de un nuevo modelo laboral para el siglo XXI y desalienta a los sindicatos independientes y sus aliados políticos, sin fuerza suficiente para modificar la agenda, aun cuando pudieran tener interés en redefinir el viejo arreglo corporativo.

VARIEDAD DE DISEÑOS:
ALTERNATIVAS EN PAÍSES DESARROLLADOS
Y EN DESARROLLO

Aun cuando las sucesivas y contradictorias reformas puestas en práctica en las dos o tres últimas décadas generaron en

³⁶ *La Jornada*, 12/IV/08.

América Latina un clima de fatiga y escepticismo respecto a las posibilidades abiertas por el cambio institucional, la necesidad de ajustes aún más radicales, tomando en cuenta la profundidad de las transformaciones económicas, sociales y políticas en curso, sigue estando en un lugar importante de las agendas públicas. Tarde o temprano este reto se tendrá que asumir porque la vieja institucionalidad laboral descansa en supuestos que han dejado de operar³⁷ y no resuelve eficazmente parte de los problemas que debe atender, como la protección de los grupos más vulnerables y la superación de la dicotomía entre asalariados-no asalariados al definir las garantías para atender las necesidades básicas.

Dos serían al respecto los retos más importantes a considerar. Por una parte, la necesidad de combinar mejor las exigencias de flexibilidad laboral que se derivan de las fuertes presiones competitivas, la presencia de una estructura productiva donde dominan las MYPE y los servicios —donde se están generando gran parte de los empleos— y el carácter persistente de los procesos de reestructuración empresarial, agravado ante los impactos de la crisis mundial. Por otra, la necesidad de diseñar un sistema de representación sindical compatible con la democratización y el pluralismo político a partir de una plena libertad sindical, transparencia y rendición de cuentas ante los trabajadores y la sociedad. Ambos requerimientos llevarían a alterar en México aspectos fundacionales del viejo modelo de protección y encontrar no pocos obstáculos para concretarse, particularmente por lo

³⁷ El supuesto original de la legislación laboral en el siglo xx era que el mercado de trabajo ofrecería a todos un empleo asalariado, sindicalizado y estable, en una gran empresa, en la industria manufacturera o en el sector público, donde predominaría la fuerza de trabajo masculina, sin responsabilidades en el cuidado familiar. La probabilidad de que ello ocurra en el contexto de la globalización disminuyó sensiblemente en tanto aumentó el empleo atípico y desprotegido (Supiot, 2005).

que se refiere al equilibrio que debería establecerse entre intereses igualmente legítimos pero en conflicto.

La clasificación que Tokman (2008) realiza de los diferentes modelos laborales de acuerdo con la forma en que combinan la flexibilidad/rigidez en el empleo (entendida como una mayor o menor capacidad de adaptación de las relaciones laborales para competir en mercados abiertos y ampliados), la protección social (considerando el tipo y el monto del gasto social) y la percepción de los trabajadores frente al riesgo de perder el empleo que de ello resulta, ubica a México en un contexto más amplio, mostrando las contradicciones de su modelo laboral y su enorme distancia en casi todas las variables respecto del modelo danés.

En los países desarrollados suele contrastarse el modelo seguido por los países del norte de Europa (Dinamarca, Bélgica, Holanda, Finlandia e Irlanda) respecto del seguido por los países mediterráneos (Portugal, Grecia, Italia y España). Una situación intermedia se encuentra en Francia, Alemania y Suecia, por una parte, y en Reino Unido y Estados Unidos, por otra, como se muestra en el cuadro 1. El primero de estos cuatro arreglos, conocido como “flexiguridad”, se caracteriza por la baja seguridad en el empleo (dada la inexistencia o el bajo nivel de las restricciones para contratar y despedir) y un alto gasto público en políticas pasivas y activas de mercado de trabajo que genera una percepción de gran seguridad en los trabajadores, dada la protección inmediata que experimentan ante la pérdida del empleo y la rápida reinserción sin merma de condiciones de trabajo. El segundo, por el contrario, se caracteriza por una legislación laboral más restrictiva en materia de empleo y un gasto público menor en políticas activas y pasivas de mercado de trabajo, dando lugar a una percepción de inseguridad laboral alta. Finalmente, los casos intermedios varían según predominen una fuerte protección de la estabilidad laboral con fuertes gastos en políticas de mercado de trabajo

Cuadro 1. Protección en el empleo y protección social en los países desarrollados

		<i>Protección social</i>	
		<i>Alta</i>	<i>Baja</i>
<i>Protección empleo</i>	<i>Alta</i>	Legislación laboral estricta: segunda más alta Gasto en protección social: segunda más alta Percepción de seguridad: segunda más alta Francia, Alemania y Suecia	Legislación laboral estricta: alta Gasto en protección social: segundo más bajo Percepción de seguridad: la más baja Portugal, Grecia, Italia y España
	<i>Baja</i>	Legislación laboral estricta: primera más baja Gasto en protección social: el más alto Percepción de seguridad: la más alta Dinamarca, Bélgica, Holanda, Finlandia e Irlanda <i>(flexiguridad)</i>	Legislación laboral estricta: segunda más baja Gasto en protección social: segundo más bajo Percepción de seguridad: baja Reino Unido y Estados Unidos

Fuente: elaboración propia con base en Tokman, 2008.

(Suecia, Alemania y Francia), con una percepción de seguridad laboral alta pero menor a la de los países que siguen el modelo de “flexiguridad”, o escasas restricciones en materia de flexibilidad con un reducido gasto en políticas públicas de protección social, como ocurre en el Reino Unido y Estados Unidos, acompañados de una percepción de inseguridad laboral alta (Tokman, 2008, p. 2).

Al aplicar esta clasificación a los países latinoamericanos, cuya exposición a las presiones competitivas son mayores, como advierte Tokman (2008), debido a su tamaño y alto grado de apertura, además de que son más vulnerables a los ciclos económicos, encuentra igualmente cuatro grupos de países. Por una parte, se encuentran los países que tienen legislaciones laborales menos exigentes en materia de contrataciones y despidos (de acuerdo con la limitada clasificación del *Doing Business*, BM, 2004) y un mayor gasto en protección laboral, lo que coincide con una percepción más alta de seguridad en el continente (con base en el Latino-barómetro, 2005): Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica. En el extremo opuesto, con regulaciones laborales estrictas, bajo gasto en protección laboral y alta percepción de inseguridad estarían México, Panamá y los países andinos. Brasil y Venezuela tendrían situaciones intermedias, combinando legislaciones estrictas (pero menores a las de los países recién nombrados) y altos recursos destinados a protección laboral, dando lugar a una percepción de seguridad alta. Por último, encontramos legislaciones menos estrictas aunque más protectoras que en el Conosur, junto a un bajo gasto en protección en los países centroamericanos, República Dominicana y Bolivia, con una percepción de inseguridad alta, pero menor que la existente en los países andinos, México y Panamá (Tokman, 2008, cuadro, p. 3).

Esta clasificación se recoge en el cuadro 2. Debe verse con cierta reserva debido a la deficiente calidad de los indicadores utilizados para medir los dos criterios, particularmente por

Cuadro 2. Protección en el empleo y social en América Latina

		<i>Protección social</i>	
		<i>Alta</i>	<i>Baja</i>
<i>Protección empleo</i>	<i>Alta</i>	Legislación laboral estricta: segunda más alta Gasto en protección social: segunda más alta Percepción de seguridad: segunda más alta Brasil y Venezuela	Legislación laboral estricta: la más alta Gasto en protección social: segundo más bajo Percepción de seguridad: la más baja México, Panamá, Paraguay, Colombia, Ecuador y Perú
	<i>Baja</i>	Legislación laboral estricta: la más baja Gasto en protección social: el más alto Percepción de seguridad: la más alta Uruguay, Chile, Argentina y Costa Rica	Legislación laboral estricta: segunda más baja Gasto en protección social: segundo más bajo Percepción de seguridad: segunda más baja Nicaragua, El Salvador, Honduras, Bolivia, Guatemala y R. Dominicana.

Fuentes: Tokman, 2008, con base en *Legislación laboral*, según índice de grado de exigencia de despidos, incluye flexibilidad de contratación y despidos, Banco Mundial, *Doing Business*, 2004. Gasto protección social en porcentaje del PIB, incluye pensiones, CEPAL, *Panorama Social*, 2005. Percepción de inseguridad: Latinobarómetro, 2005.

lo que se refiere a la mayor o menor rigidez de las regulaciones.³⁸ Habría que considerar además que las regulaciones tienen un carácter sistémico (lo que impide valorarlas aisladamente) y que las diferencias en los niveles de efectividad de la legislación laboral, la fortaleza del Estado de derecho y los niveles de corrupción en los distintos países considerados pueden ser aún más fuertes que las diferencias en las regulaciones, lo que incidiría severamente sobre las percepciones de inseguridad, independientemente de los diseños. Así por ejemplo, un país con indemnizaciones más reducidas y menores restricciones para el uso de contratos temporales, podría generar una percepción de mayor seguridad en los trabajadores si estas reglas se respetaran en mayor medida, si se contara con sindicatos poderosos o si existieran otras formas complementarias de protección, lo que no es captado en estos indicadores (Bensusán, 2006).

Como el mismo Tokman (2008) lo advierte, en realidad el contraste más importante entre los países de la OCDE y los de América Latina radica en el hecho de que acá la legislación laboral en materia de contrataciones y despidos (principalmente el régimen de las indemnizaciones) es prácticamente el único instrumento para dar seguridad en el empleo a los trabajadores, debido a que los recursos destinados a la protección laboral y social son insuficientes³⁹. Diversas estimaciones al respecto sugieren que el costo de despido en América Latina es entre tres veces y un 30% más alto que en los países de la OCDE, mientras que allí los recursos destinados a la protección son por lo menos 1.5 veces más

³⁸ Una crítica respecto de los índices de flexibilidad y rigidez laboral se encuentra en Weller, 1998 y Weller y Van Gelderen, 2006; Bensusán, 2006.

³⁹ Así, aunque seis países de la región cuentan con seguro de desempleo, todos tienen baja cobertura y cubren insuficientemente las necesidades básicas en caso de pérdida del empleo. Velázquez (2003) y Bensusán (2007d).

altos que los que se destinan a la misma función en América Latina. Los países de la OCDE destinan en promedio poco más del 2.5% a políticas laborales mientras que los de la UE llegan al 3.25%. Más aún, los países con mayor percepción de seguridad laboral llegan a destinar a las políticas laborales (activas y pasivas) el 4.5% del PIB, como es el caso de Dinamarca. Por el contrario, los porcentajes en Brasil (0.46%), Chile (0.32%), Argentina (0.27%) y México (menor a 0.1%) son prácticamente insignificantes. Estos indicadores deben relacionarse además con las diferencias en la capacidad de imposición fiscal entre ambos grupos de países. En 2000, la carga tributaria en América Latina de alrededor del 15.7% del PIB, siendo 2.3 veces superior en los países de la OCDE y llegando al 40% en los países de la UE. Brasil, Argentina, Uruguay y Chile alcanzaron una presión tributaria del orden del 25% del PIB entre 1990-2005 (datos de Gomez Sabaini, 2006, citados por Tokman, 2008) mientras México no alcanza al promedio regional (Ruiz Durán, 2008).

En suma, si se toma en cuenta la enorme dificultad para lograr el cobro de las indemnizaciones en los países de la región⁴⁰ y la escasa cobertura y bajo monto de la prestación

⁴⁰ Frente al riesgo de perder el empleo el FGTS (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio) de Brasil ofrece una posible alternativa porque permite a los empleadores anticipar y proteger una parte sustancial de las mismas frente a posibles quiebras o cierres de las empresas. Por el contrario, el caso de México, con restricciones para el despido e indemnizaciones más altas pero imprevisibles para los empleadores y dependientes de que el trabajador inicie un juicio por despido injustificado ante la autoridad laboral, se traduce en una gran incertidumbre para ambas partes. Por ejemplo, con base en una investigación reciente se encuentra que sólo 6 de cada 100 trabajadores despedidos o que sufren la terminación de su relación laboral demandan al empleador para obtener la indemnización, reflejando una baja confianza en las instituciones. Ello puede deberse a que un juicio por tal causa tarda un promedio entre 2 y 3 años en resolverse; solamente en un muy bajo porcentaje se obtiene la reclamación principal y prácticamente en sólo uno de cada 10 casos de la muestra estudiada, proveniente de demandas ante las juntas de conciliación y arbitraje del

asociada al desempleo en los seis países que la incluyen, aunadas a que este evento ocurre temprano en la vida activa del trabajador y a las altas tasas de rotación laboral en los países de la región (de entre 30 y 40%), se pone de manifiesto la absoluta inadecuación del modelo laboral latinoamericano basado en las indemnizaciones para protegerlos en las actuales circunstancias. No en vano el 64% de la fuerza de trabajo urbana estaba ocupada en la economía informal⁴¹ y el 45.4% de los ocupados urbanos carecía de protección social a mediados de la actual década, aunque las diferencias entre países son significativas.⁴² Cabe advertir que de manera general para toda la región, el gasto social apenas representó un cuarto del gasto público total entre 1990 y 2004 y equivalía aproximadamente a la décima parte del gasto de los países de la UE, lo que confirma la mayor importancia que la legislación laboral tiene para los trabajadores en tanto es para la mayoría la única fuente posible de protección (CEPAL, 2006).⁴³

Distrito Federal, el trabajador beneficiado con un laudo a su favor logra ejecutarlo y cobrar la indemnización (Bensusán, 2006 y 2007).

⁴¹ Se entiende que la economía informal incluye a los “trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados, domésticos, empleadores y trabajadores en microempresas de cinco trabajadores y todos los trabajadores que no tienen una relación de trabajo reconocida o a quienes no les respetan sus derechos laborales, independientemente de donde se encuentren ocupados” (Tokman, 2007).

⁴² Después de una larga década con una evolución negativa, entre 2003 y 2005 se han registrado avances en los casos de Argentina (donde aumentó sustancialmente el empleo inscrito en la seguridad social), Colombia y Costa Rica y algunos retrocesos en Panamá Perú y Venezuela. Los mayores niveles de cobertura social de los trabajadores se han registrado, entre 2004 y 2005, en Costa Rica (casi 80%) y Panamá (72.7%), mientras que entre los países con menores niveles de cobertura se encuentran Ecuador y Perú, con menos del 50% de su fuerza laboral con cobertura social (CEPAL, 2006).

⁴³ CEPAL, datos disponibles en: <http://websie.eclac.cl/sisgen/badeinso.asp>. Consulta: 5-9-06.

La reversión de la pérdida de cobertura de la protección de la legislación laboral por la proliferación de contratos atípicos y relaciones laborales difusas (lo que Goldin, 2007, ha denominado como el “debilitamiento subjetivo”), el fortalecimiento de su vigencia y aplicación (“*enforcement*”) encaminado a contrarrestar la pérdida de legitimidad ideológica y la falta de voluntad política para perseguir a los evasores y la compensación de los efectos de la flexibilidad e inestabilidad laboral seguirán siendo parte de la agenda nacional y regional para los próximos años.⁴⁴ La promoción de esta agenda en la región supone no solamente contar con la voluntad estatal de avanzar en esta dirección sino también la presencia de actores colectivos lo suficientemente fuertes como para hacer que la voz de los trabajadores sea escuchada a la hora de repartir los sacrificios que inevitablemente impondrá la actual crisis económica mundial.

La presencia en los países europeos donde se ha desarrollado la “flexiguridad” de un sindicalismo auténtico capaz de oponer contrapesos a las exigencias de las empresas y, a la vez, de comprometerse con el aumento de la competitividad es un factor esencial, aun cuando haya manifestado igualmente signos de debilitamiento en el nuevo contexto. Sea que se tengan altas tasas de sindicalización como en los países nórdicos (superiores al 80% en Dinamarca o Finlandia) o de amplia cobertura en la negociación colectiva (como en Alemania, Francia o Italia) se trata de países que han contado con espacios de diálogo social a distintos niveles y han podido aumentar la disposición de los trabajadores a flexibilizar las regulaciones incluidas en la negociación colectiva, a cambio de ventajas para sus representados en términos de seguridad en el empleo o condiciones más favorables frente a los recurrentes procesos de reestructuración. Salvo muy pocas

⁴⁴ En relación con estos procesos de debilitamiento de la legislación laboral véanse Goldin, 2007 y Bensusán, 2007.

excepciones —como ocurre en Argentina, Brasil y Uruguay— y aun en estos casos con notorias limitaciones, esto no es parte de la realidad laboral dominante en América Latina.

LA “FLEXIBILIDAD CORPORATIVA” EN MÉXICO
Y LA “FLEXIGURIDAD” DANESA:
MODELOS DE ADAPTACIÓN CONTRASTANTES

Los intentos por reformar el marco institucional que regula la relación capital-trabajo han tenido en México el propósito de trasladar a la ley los altos niveles de flexibilidad laboral conseguidos en los hechos, en forma totalmente desvinculada de cualquier esfuerzo por mejorar los niveles de protección social por otras vías. Al mismo tiempo, se buscó preservar a toda costa los pilares del régimen corporativo, sin ofrecer condiciones para un juego más nivelado en este terreno entre diversas opciones organizativas ni para contrarrestar el marcado antisindicalismo que domina el mundo empresarial en la actualidad. Sin embargo, sin un pacto que garantice al menos un piso social básico de seguridad en términos de ingresos en la transición del empleo al desempleo y por lo que se refiere al respeto de los derechos colectivos de los trabajadores sería políticamente poco factible lograr la reforma de algunas de las reglas laborales que más suelen cuestionarse por su alto nivel de rigidez y que están en la mira del gobierno, los empresarios y los organismos financieros internacionales (Bensusán, 2000 y 2006).

La ausencia de una propuesta integral desde el gobierno que atienda las distintas aristas del problema es una de las explicaciones posibles sobre la imposibilidad de construir una coalición favorable a la reforma de la legislación laboral. Lo paradójico es que, en contextos políticos y con actores semejantes, sí se pudo lograr en México una transformación radical del sistema de pensiones de los trabajadores en general (1995) y los trabajadores al servicio del Estado (2007),

concebida en ambos casos con una orientación igualmente unilateral, al predominar una preocupación de tipo financiero, sin considerar los altos costos sociales de las reformas. Esta situación demuestra que no hubo tampoco una presión suficiente, de tipo interno o externo, para asumir el costo político de institucionalizar una mayor flexibilidad laboral, debido a que pudo conseguirse el mismo propósito por otras vías. Por el contrario, hubiera sido imposible privatizar los fondos de las pensiones de los trabajadores sin una reforma constitucional y legal como las que se adoptaron en 1995 y 2007, lo que hizo que en estos casos se ofrecieran los incentivos adecuados a los actores sociales y políticos capaces de formar una coalición favorable a la reforma del sistema de pensiones y contrarrestar el veto de los opositores.

El menor interés en la reforma de la legislación laboral se debe a que el modelo actual facilitó la capacidad de adaptación de las empresas a un nuevo entorno competitivo, gracias a lo que he denominado en otros trabajos como “flexibilidad corporativa”: flexibilidad para los empleadores, precariedad para los trabajadores y seguridad para los líderes. La base institucional de este histórico arreglo se encuentra en el sistema de control gubernamental del proceso organizativo y reivindicativo y en una justicia laboral dependiente, en su primera instancia, del Poder Ejecutivo, pero también en un conjunto de prácticas informales que se superponen al diseño legal y conforman rutinas basadas en la complicidad entre los actores. Lo más importante es que expresa un equilibrio estable entre los intereses estratégicos de las organizaciones empresariales, el gobierno y los dirigentes sindicales, equilibrio muy distinto al que está establecido en el papel, pero muy difícil de romper (Bensusán, 2000 y 2006).

Aunque los intereses de los trabajadores no entren en este arreglo y el resultado haya sido negativo, al no ofrecer incentivos ni instrumentos para la consecución de una competitividad sistémica y perdurable en el país basada en

la innovación y la capacitación de los recursos humanos, este arreglo podría mantenerse todavía por mucho tiempo, dejando a los trabajadores en una total indefensión frente al impacto de la actual crisis económica, que en 2009 se ha traducido en más de 600 mil empleos perdidos y salarios a la baja.⁴⁵ Ello se debe a que este arreglo no ofrece apoyo frente a las sucesivas transiciones en la trayectoria de los trabajadores (empleo, desempleo, etapas de formación y recalificación, jubilación), no distribuye los costos y beneficios de manera equilibrada, no compensa con una protección de tipo universal la acentuada segmentación de los mercados de trabajo ni puede modificar la generalizada percepción de inseguridad ante el riesgo del desempleo.

Aunque este modo de adaptación sigue siendo funcional a quienes tienen los recursos de poder para hacer posible el cambio, nada más alejado de los equilibrios subyacentes en los modelos de “flexiguridad” europeos que la “flexibilidad corporativa mexicana”, considerando las diferentes dimensiones que se incluyen en el cuadro 3. No es de extrañar por tanto que los mexicanos tengan uno de los niveles más altos de percepción de inseguridad frente a la posibilidad de perder el empleo, superando el promedio de toda la región,

⁴⁵ La estrategia basada en los bajos salarios –los salarios mínimos están por debajo de la línea de pobreza, a diferencia de lo que ocurre en otros países latinoamericanos comparables con México como Argentina y Chile (oit, 2008), y perdieron más del 70% de su poder adquisitivo en 25 años– no resolvió en modo alguno los problemas de competitividad de la economía mexicana. De acuerdo con los datos del imco (2006, pp. 50- 51), México se encuentra en la posición 33 de un total de 45 países, por debajo de la posición de Chile, Costa Rica, Brasil y Colombia, y con una tendencia a perder competitividad respecto a su situación en 2004. Entre los factores que llevarían a la pérdida de competitividad al menos tres tienen una relación con el modelo laboral y, sobre todo, con los modos de implementación: a) sistema de derecho confiable y objetivo; b) sistema político estable y funcional y c) gobierno eficaz y eficiente.

Cuadro 3

<i>Formas de adaptación empresarial a las presiones competitivas</i>	<i>Flexibilidad corporativa</i> (México): flexibilidad para los empleadores, precariedad para los trabajadores y seguridad para los líderes	<i>Flexiguridad nórdica</i> (Dinamarca): flexibilidad para los empleadores y seguridad para los trabajadores y legitimidad para los líderes
Fuente de la flexibilidad	Diseño original rígido pero con dosis amplias de discrecionalidad y adaptación posterior apoyada en el sistema político	Compromisos adquiridos a fines del siglo XIX y reformas en PP resultantes del diálogo social en un contexto de alto desempleo (+ del 10%), que bajó al 2.5% en 2008
Contratación y despidos	Rígida en la ley, flexible en la práctica	Altamente flexible en la ley y la práctica
Protección de ingresos al perder el empleo	Altas indemnizaciones que se reducen en la práctica a la mitad o menos y se cobran tardíamente	Alta, inmediata y por cuatro años como máximo a través de un seguro de desempleo combinado con políticas activas (capacitación permanente e intermediación). La protección es dual, con sistemas equivalentes para asalariados y no asalariados, con participación de sindicatos en el primer caso y a cargo de gobiernos municipales en el segundo caso

Políticas activas y pasivas de mercado de trabajo	Débiles y centradas en la capacitación de corta duración (escasos recursos –poco menos del 0.05% del PIB en 2008– y cobertura sumamente limitados, entre los más bajos de la región)	Fuertes y garantes de un aprendizaje de por vida. (4.5% del PIB, el más alto en OCDE y UE)
Mercado de trabajo	Altamente segmentado, desempleo de 4% (2008)	Escasamente segmentado, desempleo de 6.9% (2009)
Tasa de sindicalización	Baja y decreciente (menos del 10% de la PEA sindicalizada) dependiente de cláusulas de exclusión	Alta y estable (80% de la PEA sindicalizada) favorecida por participación de sindicatos en el seguro de desempleo
Calidad de la representación	Baja, predominio de simulación, ausencia de democracia en los sindicatos	Alta e intensa participación de los trabajadores en organizaciones democráticas
Calidad del diálogo social	Baja, tripartismo gobernado por los empresarios, con baja tasa de conflictividad laboral gracias al control estatal de los sindicatos	Alta, tripartismo equilibrado y baja tasa de conflictividad debido a que existen espacios e instrumentos de negociación adecuados
Nivel de <i>enforcement</i> y cumplimiento	Bajo	Alto

Continúa...

...continuación

Estado de Bienestar	Corporativo, cobertura limitada en salud y pensiones, incluye solamente a poco más de la mitad de los asalariados y excluye no asalariados. Incipiente universalización de seguro de salud con contenido básico	Fuerte, alcance universal, con enfoque de género y desmercantilizador
Política fiscal	Captación por debajo del 15% del PIB	Cerca del 50% del PIB
Percepción de inseguridad de los trabajadores	La segunda más alta en América Latina	La más baja en la UE y en los países de la OCDE
Estrategia competitiva/resultado	Bajos salarios y elusión de responsabilidades laborales por parte de empleadores Ocupa el lugar 60 a nivel mundial y el 6o. de América Latina	Innovación tecnológica y organizativa, la calidad de los recursos humanos y el respeto a los derechos individuales y colectivos Ocupa el 5o. lugar a nivel mundial

Fuente: Elaboración propia con base en Bensusán, 2000 y 2006; Ahumada, 2007, Ruiz Durán, 2008 y Tokman, 2008 y Jorgensen, 2008; Foro Económico Mundial, 2009.

a pesar de tener una de las legislaciones más restrictivas en materia de contrataciones y despidos (Latinobarómetro, 2008).

El cuadro 3 resume las características de la flexibilidad corporativa *vs.* la flexiguridad nórdica, ilustrando la enorme distancia que nos separa de un arreglo de esa naturaleza pero también la importancia de promover una reforma integral que articule diversas políticas públicas y cree el consenso necesario para reemplazar el actual modelo laboral mexicano.

Esta comparación pone de manifiesto la articulación entre derechos individuales y colectivos en el marco de los regímenes de protección, por lo que no sería sensato promover una transformación del modelo laboral vigente para aumentar la flexibilidad en la legislación sin diseñar otros mecanismos de protección social y reformar al mismo tiempo el sistema de representación sindical. Ante la actual falta de contrapesos y sin que la voz de los trabajadores sea escuchada, se apostará por soluciones unilaterales y desequilibradas que seguirán reproduciendo la desigualdad social sin ofrecer soluciones a los retos que enfrenta la economía mexicana en términos de su capacidad para atraer inversiones, mejorar su nivel de competitividad y generar empleos de calidad.

Como lo muestra el cuadro 3, el modelo laboral mexicano se acompañó de un sistema de seguridad social igualmente corporativo, en el que las condiciones de satisfacción de las necesidades básicas se diferencian fuertemente según el estamento o segmento de que se trate, dejando a los no asalariados fuera de toda protección, salvo por lo que se refiere a una atención de tipo asistencial. Los dos regímenes de seguridad social más importantes —el de los trabajadores en general (Instituto Mexicano del Seguro Social) y el de los trabajadores al servicio del Estado (ISSSTE)— han atravesado ya por procesos de reestructuración y privatización que no

garantizarán en el futuro una pensión digna a la gran mayoría de los trabajadores.⁴⁶

A diferencia del modelo danés, el mercado deterioro en los términos de la protección social en temas de ingresos, salud y pensiones y la ausencia de contrapesos sindicales a esas tendencias se explica en parte porque el mecanismo para expandir o retener, en su caso, la afiliación sindical y sostener a las viejas estructuras corporativas y sus dirigencias en México, no fue el manejo sindical eficiente de la seguridad social o los resultados en términos de la negociación salarial sino sobre todo a la utilización de instrumentos coactivos como las cláusulas de exclusión, sostén del corporativismo mexicano y la sobrevivencia de mayorías artificiales. Prueba de ello es que una práctica generalizada es la de firmar los contratos colectivos con líderes que tienen un registro⁴⁷ (Bensusán, 2000 y 2006).⁴⁸

⁴⁶ En los últimos seis años, se ha comenzado a virar tímidamente hacia la búsqueda de sistemas universales de protección en materia de salud y pensiones para los adultos mayores, lo que responde a la evidente lentitud e insuficiencia de la capacidad de la economía para generar empleos protegidos, por lo que casi la mitad de la PEA queda fuera de la protección de los regímenes mencionados.

⁴⁷ Estos instrumentos permitieron consolidar “eternas mayorías ficticias”, pero hoy constituyen un recurso crítico, amenazado por la posibilidad de una declaración de inconstitucionalidad al violar la libertad de trabajo, habiéndose dado ya un primer fallo jurisprudencial en esa dirección, pero también por el mercado antisindicalismo empresarial y el aumento de los procesos de subcontratación, que disminuye las oportunidades de expandir la presencia de los sindicatos corporativos.

⁴⁸ La subsistencia de contratos colectivos poderosos que aseguran todavía un régimen más generoso de salarios, salud y pensiones para sus agremiados y otro tipo de conquistas, como en Pemex, ha sido un factor explicativo de la disciplina y lealtad frente a los líderes de los trabajadores, temerosos de perder estas insustituibles ventajas en un contexto de extrema vulnerabilidad para los derechos laborales. Por ello, tanto las reformas introducidas en el IMSS como en el ISSSTE o en los contratos colectivos de las empresas estatales más importantes han tenido hasta ahora

Sin embargo, si el corporativismo estatista mostró en México su utilidad para evitar ajustes más drásticos sobre los derechos de los trabajadores en un plano formal, no puede esperarse en cambio que sea capaz de impulsar un nuevo tipo de arreglo al estilo danés en el que se flexibilice la ley y se gane seguridad a través de otros instrumentos, como el seguro de desempleo u otras políticas activas y universales, a menos que las cúpulas —que siguen teniendo poder de veto— terminen siendo directamente beneficiadas. Menos aún puede pensarse que serán parte de alguna concertación en que se pongan en peligro sus privilegios organizativos y económicos, como sucedería al garantizarse la libertad sindical, la democracia interna, la transparencia y la rendición de cuentas a las bases. Si se toma en cuenta la autonomía ganada por las dirigencias en las actuales condiciones de debilitamiento del presidencialismo mexicano, sin tener en la mayor parte de los casos que responsabilizarse ante sus bases, se hace evidente por qué no existe interés alguno entre éstas de promover una reforma laboral integral acorde con las exigencias del avance de la transición política y la redefinición de la estrategia de desarrollo.

En suma, uno de los principales obstáculos de una reforma laboral que toque aspectos fundamentales del viejo arreglo se encuentra en que ni las dirigencias sindicales, ni los empresarios y el gobierno tienen incentivos para asumir el riesgo de abandonar el arreglo corporativo-estatista y buscar mejores alternativas, aunque la utilidad del viejo arreglo para proteger los intereses de los trabajadores sea decreciente. La resistencia es compartida por los sindicatos de otros países de la región que temen que en un contexto desfavorable para los trabajadores, cuando aumenta la incertidumbre en los mercados de trabajo, las políticas activas y

el cuidado de no afectar sensiblemente los derechos adquiridos en materia de pensiones de los trabajadores activos (aunque sí han tocado muchos otros), limitándose a modificar las reglas para futuros trabajadores.

pasivas son notoriamente insuficientes y predominan las posiciones antisindicalistas entre los empresarios, el respaldo a reformas profundas en los arreglos corporativos los lleven a perder recursos de poder institucionales (Bensusán, 2006; Cardoso y Lage, 2006). Ello recomendaría realizar la reforma de manera gradual, acompañada de algunas garantías de respeto a los derechos fundamentales, o incluso a separar sus diversas dimensiones, comenzando por promover una mayor protección a los trabajadores y un mayor gasto en este ámbito, antes de hacer cualquier otro cambio que aumente la flexibilidad laboral.

Sin embargo, el caso mexicano se distingue respecto de los otros dos países de la región con tradiciones corporativas –Argentina y Brasil– por lo menos por dos razones. En primer lugar, allí hay actualmente gobiernos pro-trabajadores, sindicatos con una importante capacidad de movilización y mayores niveles de legitimidad y credibilidad a la vez que tasas de crecimiento económico más favorables para mejorar la calidad de los empleos, además de un proceso de integración regional en el que la dimensión laboral cobró fuerza en la presente década, creando un escenario más equilibrado para adoptar reformas institucionales. En segundo lugar, los recursos de poder conseguidos en la legislación posrevolucionaria y los privilegios alcanzados por las dirigencias sindicales en el marco de una relación estable con los sucesivos gobiernos del PRI y el PAN implican en México un peligro mucho mayor para los intereses empresariales y la gobernabilidad laboral, si se preservan y son aprovechados por organizaciones verdaderamente independientes y representativas. De ahí que detrás de cualquier reforma que busque desmontar en México el arreglo corporativo-estatista y reemplazarlo por otro más afín con la democracia, incluyendo una ciudadanía laboral de mayor intensidad, implicaría para los sindicatos asumir el reto de ceder poder legal para ganar poder real y valorar las ventajas de diseñar

mecanismos universales de protección⁴⁹ a la vez que tener la capacidad para imponer contrapesos a la hora de acortar la distancia entre las regulaciones y las prácticas.

CONCLUSIONES

Aunque existen diferentes diseños capaces de atender los retos que para las instituciones laborales supone adaptarse a un nuevo contexto marcado por las presiones competitivas y el aumento de los riesgos a que deben enfrentarse los trabajadores, no se observa en el escenario actual condiciones para avanzar en México hacia una reforma estructural en el mundo del trabajo. El escenario con mayores probabilidades de ocurrir en el corto y mediano plazo es que se mantenga el *statu quo* o se adopte una reforma de la legislación laboral sin posibilidad alguna de instaurar el equilibrio entre los intereses legítimos de trabajadores y empleadores.

El modelo laboral mexicano del siglo xx logró una mejoría de las condiciones laborales de una parte sustancial de los trabajadores asalariados en el marco del modelo sustitutivo de importaciones, cuando éstos eran vistos como consumidores, pero en cambio no cumplió en forma sostenida la misión de reducir la desigualdad social ni promovió una estrategia competitiva basada en la innovación y la capacitación de los recursos humanos cuando el modelo de crecimiento se orientó hacia las exportaciones. La situación actual del mercado de trabajo sugiere que el modelo laboral del siglo xxi deberá conservar la meta, cambiar de medios y articularse en forma coherente a otras políticas públicas e instrumentos de intervención; en tanto, es evidente que la protección de los trabajadores no puede descansar solamente en la legislación laboral, por rígida que sea. El cambio de modelo debe ser, por

⁴⁹ En relación con los problemas y requerimientos para la adopción de un Estado de Bienestar Universal véase Molina, 2006 y Levy, 2008.

el contrario, estructural, porque se alteraron radicalmente los supuestos que dieron origen al actual y ya no resuelve de manera eficiente los problemas que debe atender, aunque se sostenga en un equilibrio estable a través de prácticas formales e informales que resultaron funcionales para hacer avanzar los intereses empresariales.

El modelo danés y las experiencias de la región pueden servir de fuente de inspiración a la hora de buscar mejores formas de adaptación a las presiones competitivas, pero se tendrán que tomar en cuenta las restricciones y oportunidades que se derivan del pasado institucional y del entorno en que deberán operar en el futuro. Las diferencias en las condiciones estructurales en que operan los modelos aquí analizados —en términos de las características de los mercados de trabajo y de las políticas fiscales y sociales— no deberían opacar el hecho de que si bien existen muchas maneras de lograr el equilibrio entre intereses en conflicto, la promoción con éxito de las alternativas que se seleccionen como más ventajosas supone la construcción de consensos amplios. Esto implica, antes que nada, una representación legítima de los intereses en tensión y un Estado dispuesto a acabar con la impunidad en la transgresión de los derechos fundamentales y crear un clima de confianza y credibilidad respecto a su capacidad de imponer un reparto justo de beneficios y sacrificios.

En este sentido, la ligazón explícita en el discurso gubernamental a favor de las reformas en la legislación laboral, las políticas sociales y las políticas fiscales en el marco de una nueva estrategia de desarrollo que promueva la generación de empleo decente podría ser una estrategia a considerar para darle viabilidad a una reforma laboral estructural.⁵⁰

⁵⁰ En otro estudio desarrollé los siguientes ejes de la transformación de la legislación laboral: la relación entre flexibilidad, productividad y protección; la relación entre el Estado, los sindicatos, las empresas y los trabajadores; el sistema de inspección y el de justicia laboral (garantizando

De esta manera, podría conseguirse un amplio respaldo de la ciudadanía lo que ayudaría a vencer las resistencias de los que se ostentan como representantes de los trabajadores frente a decisiones que pueden llegar a afectar derechos adquiridos con un alto valor simbólico, aunque resulten de escasa utilidad en la práctica para proteger a la gran mayoría de los trabajadores en un contexto de globalización y crisis de las políticas neoliberales.

La tardanza en la adopción de una reforma laboral en el país podría convertirse en una oportunidad para partir de un diagnóstico acertado y aprender de las variadas experiencias de los países considerados en este estudio, sus errores y aciertos. Hay ya suficientes evidencias de que deben evitarse las salidas unilaterales, parciales y carentes de legitimidad que no ofrecen soluciones perdurables a los problemas que enfrentan los trabajadores y empleadores y que se agravarán como consecuencia del impacto de la crisis por la que atraviesa la economía mundial.

BIBLIOGRAFÍA

- Adams, Roy J. (1995), *Industrial Relations Under Liberal Democracy; North America in Comparative Perspective*, University of South Carolina Press, Columbia, South Carolina.
- Ahumada Lobo, Ivico (2007), *Políticas de capacitación en México*, en José Luis Calva, *Agenda del Desarrollo*, México.
- Anner, Mark (2006), *The Impact of Labor Law Reform in Latin America: When More Protection is not Enough*, prepared to be delivered at the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan.

en este último caso la imparcialidad e independencia del juzgador) y la coordinación y/o redistribución de las competencias de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en este ámbito (Bensusán, 2007b).

- Banco Mundial (2010), *Doing Business*, Banco Mundial, <http://www.doingbusiness.org/features/Highlights2010.aspx>.
- Bensusán, Graciela (2000), *El modelo mexicano de regulación laboral*, FES, Plaza y Valdés, FLACSO, Porrúa, México.
- _____ (2003), “Alternancia política y continuidad laboral: las limitaciones de la propuesta del CCE/CT”, en Alfonso Bouzas (coord.), *Reforma laboral. Análisis crítico del Proyecto Abascal de Reforma a la Ley Federal del Trabajo*, UNAM, México, pp. 55-93.
- _____ (2006a), “Diseño legal y desempeño real: México”, en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, UAM-X, Porrúa, México, pp. 313-409.
- _____ (2006b), “Las instituciones laborales en una perspectiva comparada”, en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, UAM-X, Porrúa, México, pp. 411-497.
- _____ (2007a), *Normas, hechos y percepciones: la situación laboral en la industria del vestido en México*. Proyecto financiado por la Fundación Levi Strauss en colaboración con la UAM-X, México.
- _____ (2007b), “La reforma estructural del mundo del trabajo” en José Luis Calva (coord.), *Empleo, ingreso y bienestar: desarrollo incluyente*, colección Agenda del Desarrollo 2006-2020, vol. 11, UNAM, Porrúa, México, pp. 143-165.
- _____ (2007c), “La reforma estructural del mundo del trabajo y la competitividad”, en IMCO, *Punto de inflexión. Situación de la competitividad en México 2006*, México, pp. 353-367.
- _____ (2007d), “La efectividad de la legislación laboral en América Latina”, OIT-IIEL, Ginebra.
- Bensusán, Graciela y María Cook (2003), “Political Transition and Labor Revitalization in Mexico”, en Daniel

- B. Cornfield y Holly McCammon (eds.), *Labor Revitalization: Global Perspectives and New Initiatives. Series, Research in the Sociology of Work* (JAI Press), vol. 11, Ed. Elsevier, Vanderbilt University, Reino Unido, pp. 229-267.
- Bizberg, Ilán (0002004), “Trayectorias políticas e institucionales de México y Brasil: el caso de las relaciones entre el Estado y el sindicalismo”, en Carlos Alba e Ilán Bizberg, *Democracia y globalización en México y Brasil*, El Colegio de México, México.
- Boschi, Renato y Flavio Gaitán (2008), “Intervencionismo estatal y políticas de desarrollo en América Latina”, mimeo.
- Bouzas, Alfonso (coord.) (2007), *Contratación Colectiva de Protección en México. Informe a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT)*, UNAM, CIOSL-ORIT.
- Campero, Guillermo (2002), “Reformas macroeconómicas, mercados de trabajo y políticas laborales: Chile 1973-2000”, Santiago, mimeo.
- Cardoso, Adalberto y Lage, Telma (2006), “Diseño legal y desempeño real: Brasil”, en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, UAM-X, Porrúa, México, pp. 167-240.
- CEPAL (2005), *Panorama social de América Latina*, Santiago.
- _____ (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Naciones Unidas, CEPAL, Chile.
- _____ (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina*, Naciones Unidas, CEPAL, Chile.
- Ciudad, Adolfo (2002), *Reformas laborales y procesos de integración en los países de la OEA: 1980-2000*, Oficina Regional para América Latina y El Caribe, Proyecto CIMIT-OIT, OIT, Perú.

- Cook, Maria Lorena (2007), *The Politics of Labor Reform in Latin America, Between Flexibility and Rights*, The Pennsylvania State University Press, University Park, Estados Unidos.
- Dryzek, John (2003), “La lógica informal del diseño institucional”, en Robert E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, España, pp. 135-162.
- Córdova, Efrén (1986), “Del empleo total al trabajo atípico: ¿hacia un viraje de las relaciones laborales?”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 195, núm. 4, Ginebra, octubre-diciembre, pp. 431-449.
- Ermida Uriarte, Óscar (2006), *La experiencia de los consejos de salarios*, Jornadas Uruguayas (16a.) de D. del trabajo y de la seguridad social, Atlántida, exposición del tema 1, moderador: Dr. Juan Raso, panelistas: Dres. Eduardo Ameglio, Nelson Loustaunau y Antonio Ramauro.
- Etchemendy, Sebastián y Ruth Berins Collier (2007), “Golpeados pero de pie: resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007)”, en *Politics and Society*, septiembre.
- Feres, María Esther *et al.* (2008), *Eficacia del derecho del trabajo: cambios en la legislación laboral e impactos en las remuneraciones del sector privado (1993-2005)*, Universidad Central de Chile, Santiago.
- Figueroa, Rodrigo (2006), “Diseño legal y desempeño real: Chile”, en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, UAM-X, Porrúa, México, pp. 241-312.
- ____ (2008), “Regulación de la subcontratación y el suministro de trabajadores en Chile. Alcances y perspectivas para la construcción de las relaciones laborales”, en *Revista Veredas*, año 9, núm. 16, UAM-X, México, pp. 129-152.
- Foro Social Mundial, Índice de Competitividad, http://es.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice_de_Competitividad_Global

- García, Héctor (2008), “La libertad sindical en las condiciones de su vigencia”, *El País*, noviembre.
- Goldín, Adrián (2007), *Los derechos sociales en el marco de las reformas laborales en América Latina*, IEL, OIT, Ginebra.
- Goodin, Robert (2003), “Las instituciones y su diseño”, en Robert E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, España, pp. 13-74.
- IMCO (2004), “Situación competitiva de México hacia el 2004: hacia un pacto de competitividad”, www.imco.org.mx.
- _____ (2007), *Punto de inflexión. Situación de la competitividad en México 2006*, México.
- Informe Latinobarómetro 2005* (2005) y 2008 (2008), Corporación Latinobarómetro, Santiago.
- Jørgensen, Henning (2008), *Flexible labour markets, workers' protection and "the security of the wings": A Danish "flexicurity" solution to the unemployment and social problems in globalized economies?*, CEPAL, Santiago, p. 25.
- Levy, Santiago (2008), *Good intentions, bad outcomes. Social, Policy, informality and Economic Growth in Mexico*, Brookings Institution Press.
- Molina, Carlos Gerardo (ed.) (2006), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, BID, Planeta, Washington.
- Murillo, Victoria y Andrew Schrank (2005), *With a little help from my friends*, Comparative Political Studies, vol. 38, núm. 8, octubre.
- _____ (2006), *Labor Unions in the Policymaking Process in Latin America*, mimeo.
- Novick, Marta, Carlos Tomada, Mario Damill, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio (2007), *Tras la crisis: el nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto*, Serie de Investigación 114, IIEL-OIT, Ginebra.
- Offe, Claus, (2003), “El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este”, en Robert E. Goodin

- (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, España, pp. 251-282.
- OIT (2002), *El trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90a. Reunión, OIT, Ginebra.
- _____ (2005), *Panorama Laboral 2005. América Latina y el Caribe*, OIT, Lima.
- _____ (2006), *Panorama Laboral 2006. América Latina y el Caribe*, OIT, Lima.
- _____ (2007), *Panorama Laboral 2007. América Latina y el Caribe*, OIT, Lima.
- _____ (2008), *Evolución de los salarios en América Latina 1995-2006*, Santiago.
- Palomino, Héctor (2008), “¿Por qué la precariedad no es un fenómeno inevitable del capitalismo contemporáneo? El debate incipiente sobre la instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina”, *Veredas*, año 9, núm. 16, UAM-X, pp. 153-179.
- Perry, Guillermo *et al.* (2007), *Informalidad: escape y exclusión*, Banco Mundial (BM), Washington D.C., pp. 21-248.
- Peruzzotti, Enrique (2003), “Redefiniendo la representación política: la sociedad civil argentina y el sistema representativo en los noventa”, en *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 1, CIDE, México, pp. 43-72.
- Peters, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo*, Gedisa, España.
- Pettit, Philip (2003), “El diseño institucional y la elección racional”, en Robert E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, España, pp. 75-117.
- Pires, Roberto (2008), “Cómo hacer realidad la ley. Métodos y logros de la inspección del trabajo brasileña”, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 127, núms. 2-3, OIT, pp. 223-255.
- Ruiz Durán, Clemente (2008), *México: las dimensiones de la flexiseguridad laboral* (resumen), Seminario CEPAL, Santiago de Chile.

- Saavedra, Jaime (2003), "Labor markets during the 1990s", en Pablo Kuczynski (ed.), *After the Washington Consensus. Restarting growth and Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Nueva York.
- Schmid, Gunter (1994), "Equality and Efficiency in the Labour Market: Toward a Socioeconomic Theory of Cooperation", en Gunter Schmid (coord.), *Labour Market Institutions in Europe. A Socioeconomic Evaluation of Performance*, M. E. Sharpe Inc., Armonk, Nueva York.
- Schmitt, John (2004), *The State of Working America*, Economic Policy Institute, Cornell University, Ithaca.
- Schmitter, Philippe (1992a), "¿Continúa el siglo del corporativismo?", en Philippe Schmitter y Gerhard Lehbruch (coords.), *Neocorporativismo: más allá del Estado y el mercado*, Alianza Editorial, México.
- _____ (1992b), "Modos de intermediación y modelos de cambio social en Europa Occidental", en Philippe Schmitter y Gerhard Lehbruch (coords.), *Neocorporativismo: más allá del Estado y el mercado*, Alianza Editorial, México.
- Senen, Cecilia y Héctor Palomino (2006), "Diseño legal y desempeño real: Argentina", en Graciela Bensussán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, UAM-X, Porrúa, México.
- Supiot, Alain (2005), *Beyond Employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe. A Report Prepared for the European Commission*, Oxford University Press, Reino Unido.
- Talbot Coram, Bruce (2003), "Teorías de segunda mejor alternativa y sus implicaciones para el diseño institucional", en Robert E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, España, pp. 119-134.
- Tokman, Víctor E. (2004), *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.

- _____ (2007), “The Informal Economy, Insecurity and Social Cohesion in Latin America”, en *International Labour Review*, 1-2, vol. 146, OIT, Ginebra, pp. 81-107.
- _____ (2008), *Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones*, versión preliminar.
- Vega Ruiz, María Luz (2003), *Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina. El desarrollo práctico de un principio fundamental*, Documento de trabajo, núm. 28, OIT, Ginebra.
- Velázquez Pinto, Mario D. (2003), *Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina*, CEPAL, Santiago.
- Weller, Jürgen (1998), “Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo en América Latina”, en *Serie Reformas Económicas 10*, CEPAL, Chile.
- Weller, Jürgen y Van Gelderen, Michael (2006), “Flexibilidad de los mercados de trabajo: las variables laborales frente al crecimiento económico”, en Graciela Bensussán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-X, Porrúa, México, pp. 45-94.

III. MÉXICO

UNA POLÉMICA REFORMA ELECTORAL

ALBERTO AZIZ NASSIF*

I

A pesar de que el sistema político ha tenido cambios importantes en las últimas tres décadas, se conservan ciertas tradiciones que no han desaparecido. Por supuesto que en materia de democracia resulta poco aconsejable adoptar una perspectiva radical de blancos y negros, sobre todo porque los cambios y las inercias se han mezclado hasta un nivel en donde resulta difícil diferenciarlos. En este sentido, en las tradiciones que permanecen hay una particularmente importante para el tema de este trabajo que tiene que ver con la dinámica y los ciclos de ajuste y cambio de las reglas electorales. Prácticamente desde la reforma política de 1977, el ajuste y reacomodo del sistema político ha sido una constante, pero una característica que ha impulsado este desarrollo tiene que ver con una constante: la dinámica entre conflicto y reforma. Y esta última no fue la excepción.

Con avances y retrocesos se fue construyendo en México un sistema electoral que tuvo como uno de sus objetivos centrales establecer comicios confiables. En el intento se modificaron las reglas y se transformó el régimen político, se pasó de un sistema de partido hegemónico a un sistema hegemónico de partidos; se pasó de la predominancia de un

* CIESAS, México.

partido a un régimen pluripartidista en donde la competencia y la alternancia fueron ingredientes básicos.

La trayectoria política de los últimos 30 años ha estado poblada de fechas y acontecimientos importantes, de modificaciones a las reglas y de un cambio en la composición de los pesos electorales de los principales partidos políticos. Se pueden destacar la ruta que marcó la reforma de 1977, como el inicio del cambio de sistema electoral y concluyó la fase hegemónica del partido dominante; la sucesión de 1988, como la fecha que puso en crisis al sistema de partido dominante; la sucesión de 1994 como un momento de particular tensión en donde se combinaron acontecimientos que fracturaron la visión idílica de un país que iniciaba cambios en su modelo de desarrollo para transitar al primer mundo, con acontecimientos como el levantamiento zapatista, que puso en el centro a los más olvidados y el asesinato político del candidato del PRI, un acontecimiento trágico que no se veía en México desde la década de los años veinte. La decisión de terminar con la intromisión gubernamental y generar condiciones de confianza y equidad para la competencia política por el poder, puso un punto y aparte con la reforma electoral de 1996, una de las más importantes en la ruta para lograr un sistema pluripartidista y con alternancia.

En trazos muy gruesos una parte de las decisiones institucionales que se tomaron en 1996, se agotaron de forma importante con la sucesión de 2006. Este proceso marcó el agotamiento de un modelo electoral basado en la costosísima competencia mediática de compra de tiempo en radio y televisión. Para ser más precisos, se puede decir que las elecciones intermedias de 2003 fueron un aviso directo de que los comicios en México se habían convertido en disputas mediáticas con altos costos económicos, cuya respuesta ciudadana era la abstención: casi cuatro de cada diez ciudadanos no acudió a votar en esas elecciones. Sin embargo, la clase política decidió que no movería ninguna de las reglas elec-

torales de cara a la sucesión presidencial. Fue hasta pasado el proceso electoral de 2006 y la crisis poselectoral, que se tomó la decisión de modificar las reglas del juego.

Dentro de un marco legislativo en donde el Congreso de la Unión planteó una agenda de cambios que se denominó como reforma del Estado, quedó enmarcada la reforma electoral. A revisar este proceso de reforma estarán dedicadas las siguientes páginas. El supuesto del que partimos es que esta reforma tiene avances importantes y, al mismo tiempo, tiene retrocesos y ambigüedades, por lo que se trata de modificaciones complejas que no pueden ser analizadas en un registro de blancos y negros. Además, el inicio del proceso electoral de 2009 ha posibilitado la observación sobre los primeros conflictos y ajustes, una buena parte de los cuales tiene que ver con la reforma.

Seguiremos una revisión en dos niveles, que es similar al recorrido que siguió el proceso legislativo, primero la reforma en su nivel constitucional, luego el nivel de su ley reglamentaria, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) que lleva a la práctica la reforma dentro de los organismos que son la autoridad electoral, como el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

II

Desde las elecciones del año 2000, pero sobre todo a partir de los comicios intermedios de 2003, se hizo evidente que la reforma electoral de 1996 había logrado condiciones de competencia y mayor equidad en materia de acceso a medios y financiamiento público, pero, al mismo tiempo, había generado efectos perversos en el propio modelo electoral: una presencia mediática costosa; incentivos para que los partidos y candidatos buscaran financiamiento ilegal con el fin de estar permanentemente en los medios, lo cual provocó

casos como el de Pemexgate y Amigos de Fox. Además, el financiamiento público se calculó desde una serie de fórmulas que lo encarecían de forma sistemática, sobre todo por el multiplicador de la fórmula —que engordaba o adelgazaba— con base en el número de partidos políticos con registro. Así, fue más cara la elección intermedia de 2003, que la elección presidencial de 2000. Era completamente absurdo que una elección en donde sólo se elegía a 500 diputados, costara más que otra en donde se elegía al presidente de la República, al senado y a la Cámara de Diputados.¹ Esta situación generó la idea de bajarle el costo a las elecciones y a las campañas. La salida para bajar costos apuntaba directamente hacia el modelo de medios, ya que se calculó que había una dominancia progresiva en el gasto de los partidos en medios masivos, radio y televisión. Sin embargo, a pesar de los intentos que se hicieron, sobre todo en materia de iniciativas y foros, para cambiar las reglas electorales antes de las elecciones de 2006 en esta materia, no se hizo nada, salvo lo del voto de los mexicanos en el extranjero, una reforma desafortunada por el grado de complicaciones para ejercer este derecho y, sobre todo, con resultados lamentables en términos de los cálculos desproporcionados que se hicieron sobre los millones de votantes mexicanos potenciales con residencia en Estados Unidos, cifra que se calculó en cuatro millones, pero cuyo voto real en el año 2006 sólo fue del 1% de esa cifra.

Como lo señalamos al inicio, tenía que ocurrir un conflicto para que pudiera desatarse un proceso de reforma, porque así funciona la dinámica legislativa en México, sobre todo en materia de reglas electorales. El conflicto llegó en 2006 y entre 2007 y 2008 se hizo la reforma electoral.

El conflicto político de 2006 llegó envuelto de una severa mediatización. Así, desde el año 2000 los medios jugaron

¹ En 2000 el gasto público para el financiamiento de los partidos fue de 3 mil 64 mdp, en cambio en 2003 subió a 4 mil 823 mdp, ver Aziz e Isunza, 2007: 748.

un papel central en la contienda. El gasto de los partidos en medios definió el espesor de la contienda, no sólo porque los medios se llevaron la mayor parte del gasto público de los partidos, sino porque con esta mediatización modelaron y modularon la contienda. De esta forma, quedó establecido un fuerte vínculo entre la llegada de la alternancia presidencial y la mediatización de la competencia política. Pero quizá lo más importante sea el carácter de este perfil, es decir, mucho dinero público, poca o, muy precaria, regulación en los medios y una competencia generalizada, piezas que crearon un mercado político y mediático de dimensiones considerables. El cálculo es que en 2006 siete de cada diez pesos del gasto de los partidos se hizo en medios electrónicos. Además, la fiscalización del gasto en medios se complicó de tal manera que para la elección presidencial de 2006 quedaron 281 mil *spots* sobre los que ninguno de los actores políticos que participaron en el proceso, se hizo responsable. Con la ambigüedad de una fiscalización que no logró despejar las dudas sobre ese monto, se abonó al cambio de modelo mediático. La otra pieza de este rompecabezas mediático-político, que denominamos como mediatización, fue el hecho de que en tiempos no electorales, los gobiernos de todos los niveles y todos los poderes del Estado, entraron con pasión a la política mediática para promover personalidades y crear candidatos que se legitimaban en sus carreras políticas, con recursos públicos.

A este perfil se le puede añadir el cambio de condiciones favorables que tuvo el factor mediático durante el primer gobierno de alternancia en México. En el año 2002 el entonces presidente Fox, por cierto un político bastante mediático desde su presencia como candidato, modificó el esquema de los tiempos oficiales o tiempos del Estado y, mediante un decreto, decidió modificar el 12.5% del tiempo del Estado por 30 minutos diarios en radio y televi-

sión,² sin embargo, con la reforma electoral el tiempo sube a 48 minutos diarios.

No sobra decir que dentro de este esquema de crecimiento del poder fáctico de las televisoras privadas se ha dado una constante: en cada proceso electoral desde el año 2000, ha habido una intervención problemática de las televisoras en la política electoral, ya sea para litigar la transmisión de mensajes de la propia autoridad y los programas de los partidos dentro de los tiempos oficiales, como sucedió en 2000 y 2003, o con la introducción de una ley ventajosa, como fue la ley Televisa en 2005 y 2006, o en 2009, con una abierta manipulación en la transmisión de los spots que marca el nuevo modelo mediático.

La reforma constitucional modificó 9 artículos (6, 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122, 134), pero el corazón de la reforma se hizo en el artículo 41, en donde se plasmaron las principales modificaciones. Habrá que decir que este artículo de la Constitución se transformó en una especie de código electoral, porque en lugar de tener los ordenamientos generales, se le sumó la aberración de tener contemplados sueldos, los tiempos de los medios, las fórmulas de financiamiento y el gasto de los partidos, además de los procedimientos de escalonamiento de los consejeros del IFE y la reingeniería institucional de la autoridad electoral. Sin duda, el cambio más polémico tuvo que ver con el nuevo modelo de acceso a los medios de los partidos y los actores gubernamentales.

La revisión constitucional de las nuevas reglas nos lleva a ver que el primer cambio fue el sexto constitucional al que se le agregó el derecho de réplica, una ampliación que quedó sólo en la Constitución, pero que hasta la fecha no se ha reglamentado. Puede ser que suceda lo mismo que con el agregado que se hizo en 1977, en donde se estableció que

² En la Ley de Radio y Televisión se establece en su artículo 59, que “las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas con duración de 30 minutos continuos o discontinuos”.

el derecho a la información sería garantizado por el Estado y así permaneció hasta que en el sexenio 2000-2006 se hizo la Ley de Transparencia y se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), con lo cual empezó la historia de la transparencia en el país. Las modificaciones del artículo 41 empezaron por el siguiente tema:

a) los partidos políticos, figura sobre la cual se estableció primero que serían el único medio para el acceso al poder público, pero en el paso de la iniciativa al dictamen y luego a la minuta que fue votada en el Congreso, se suprimió esta restricción en contra de las polémicas candidaturas independientes. Más adelante se estableció la limitación para que las organizaciones gremiales puedan formar partidos políticos, una restricción que llegó demasiado tarde, porque el gremio sindical más fuerte, el de los maestros, ya había logrado tener un partido completamente gremial, el Partido Nueva Alianza (Panal). Como una forma de evitar una intervención que no fuera al gusto de los partidos se estableció una restricción para que las autoridades electorales no puedan intervenir en la vida de los partidos, salvo en los términos fijados por la ley, con lo que se delimitan las posibilidades de la autoridad; de igual forma, en otro ordenamiento se limitó a los militantes y ciudadanos la ruta para recurrir ante la autoridad, porque se estableció que antes de ir al IFE o al tribunal, se tendrían que agotar las instancias internas dentro de los partidos, lo cual manda las reclamaciones de ciudadanos y militantes al fatigoso y desgastante camino de las burocracias partidistas. Sin duda, se cuidaron este tipo de detalles para evitar situaciones en donde los partidos eran frecuentemente demandados ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales por litigios internos, abusos de autoridad, incumplimiento de las normas, o violación a derechos políticos a cargo de las elites partidistas.

b) El siguiente tema fue el del financiamiento. Habrá que señalar que en la Constitución el único gasto garantizado

de forma explícita es el que contempla las fórmulas del financiamiento público de los partidos, algo que ni temas tan importantes como la salud y la educación han llegado a tener. Se modificó la fórmula para calcular el financiamiento, y se pasó los costos de una canasta de gastos y un multiplicador por el número de partidos con registro, a otro que se integra a partir del cálculo que resulta del número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del salario mínimo vigente del Distrito Federal. Se mantuvo el criterio del 70% de acuerdo con el porcentaje de la votación anterior y el 30% repartido de forma igualitaria. Permaneció el monto de gasto ordinario al 100% y se redujo el gasto para campañas: 50% del gasto ordinario para elecciones presidenciales y 30% para elecciones intermedias; además, se sumó un 3% para actividades específicas (educación, capacitación, tareas editoriales). Las aportaciones privadas tendrán el tope del 10% del tope de la última campaña electoral. Los partidos políticos calcularon con precisión matemática en qué partes y cuáles gastos podían rebajar sin sufrir una afectación a sus finanzas. De hecho, las rebajas al monto de las campañas son proporcionales al gasto que hacían en medios en elecciones intermedias, y la rebaja es menor en elecciones presidenciales.

c) Los medios. Dos razones importantes se juntaron en la reforma del modelo de medios, el costo de las campañas que era necesario bajar, y el clima de polarización que se vehiculizó en 2006 a través de la intensa dinámica mediática de los *spots*.

Con la reforma se establecieron nuevas reglas y, tal vez, las más relevantes fueron la prohibición de comprar tiempos en radio y televisión para los partidos políticos y, por supuesto, para otros actores, ya sea personas físicas o morales. La ampliación de facultades al IFE, institución que quedó como la única autoridad para administrar los tiempos del Estado en radio y televisión durante los procesos electorales. El modelo

establece las siguientes características: el tiempo estatal es de 48 minutos a partir del inicio de las precampañas y termina con el día de las elecciones; en 2009 estos tiempos empezaron el 31 de enero y terminarán el 5 de julio. Su distribución se hará en tiempos de dos o tres minutos por cada hora de transmisión entre las 6 de la mañana y las 24 horas de la noche. En las precampañas cada partido dispondrá de un minuto y el resto lo usará la autoridad electoral. En la fase de las campañas los partidos tendrán el 85% del tiempo y el resto lo podrá usar la autoridad electoral, con lo cual se invierten las proporciones entre precampañas y campañas. La forma de reparto entre los partidos sigue el porcentaje 70-30, al igual que el reparto de los fondos públicos, el primero de acuerdo con el porcentaje de votos de cada partido en la elección anterior y el segundo repartido de forma igualitaria entre todos los partidos con registro. Además, fuera de los tiempos oficiales, el IFE tendrá el 12% de los tiempos del Estado, el cual será distribuido en un 50% para los partidos y un 50% para la autoridad electoral.

Este modelo generó malestar entre los concesionarios que desde el mismo momento de la reforma expresaron su desacuerdo. Bajo la argumentación de que el nuevo modelo era un atentado a la libertad de expresión y que el tipo de distribución contribuiría a una severa *spotización* de la política, fueron primero a la búsqueda del amparo, proceso jurisdiccional que llegó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en estos momentos todavía no concluye, porque la Corte avaló la impugnación, que al parece se refiere sólo al procedimiento de la reforma, no a sus contenidos, según la tesis de que las reformas constitucionales no pueden ser impugnadas en materia de un amparo.

Ha sido fatigoso el conflicto entre las televisoras privadas y las autoridades electorales. Ante el desacato inicial de transmitir los mensajes por parte de Televisión Azteca (canales 7, 13 y 40), se procedió a establecer las sanciones y

las multas económicas por parte del IFE, pero en el Tribunal le corrigieron la plana al IFE, bajo el argumento de haber multado con la pena máxima, cuando se trataba de la primera vez que se cometía la falta. Pero no sólo las televisoras han impugnado la reforma, también lo han hecho sectores empresariales y un grupo de periodistas, con mucha cercanía con las televisoras. En cambio ha habido otros sectores que han apoyado la reforma y han señalado que no se atenta contra la libertad de expresión, sino simplemente se restringe el comercio de tiempos para fines político-electorales.³

El modelo de medios ha sido el tema más polémico de esta reforma, a pesar de que existen otros factores que también la vuelven motivo de críticas importantes.

Otro de los cambios significativos de esta reforma fue el perfil de la propaganda gubernamental, se constitucionalizó la obligación de suspender toda difusión de los gobiernos —en sus distintos niveles— en medios electrónicos, a excepción de las campañas informativas urgentes de protección civil y las campañas de servicios de salud o educación. La otra excepción es la que contempla el artículo 228-5 del Cofipe, en donde se establece que no será considerada como propaganda la difusión de los informes de gobierno, con dos condiciones, que se limite a siete días antes y cinco días posteriores, y que la difusión se haga en los medios de acuerdo con el nivel territorial de responsabilidad. Asimismo, se elevó a rango constitucional un precepto que sólo estaba en el Cofipe, la prohibición de campañas sucias en términos de la obligación de abstenerse de expresiones que denigren o calumnien a las personas. Para el perfil de la publicidad gubernamental se estableció en el artículo 134 de la Constitución que la propaganda debe tener un “carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta pro-

³ Esta posición fue sostenida por la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI) y por la red de asociaciones civiles y grupos que conforman el Comité Conciudadano para la Reforma Electoral.

paganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”.

d) Las precampañas se reglamentaron por primera vez y las campañas se redujeron; en elecciones intermedias las campañas serán de 60 días y en las presidenciales de 90 días. El tiempo de las precampañas será de un máximo de dos terceras partes del tiempo de las campañas.

e) El IFE tuvo modificaciones importantes y contrastantes, por una parte se le ampliaron sus capacidades en materia de fiscalización, pero se modificaron dos ámbitos importantes, por una parte se estableció que la fiscalización pasara a un órgano técnico y ya no estuviera en manos de una comisión de consejeros electorales; y la otra fue el nombramiento de una contraloría interna nombrada desde el propio Congreso de la Unión. Ambos asuntos son polémicos, por ejemplo, el hecho de tener una fiscalización unipersonal podía haber formado parte de una estructura de mayor control por parte de los consejeros, y un diseño institucional más horizontal y ciudadano. Pero lo que sí se consideró como una intervención de los legisladores en la vida interna de un órgano constitucional autónomo, que recibió un trato de excepción por parte de los legisladores, porque para hacer una regla de aplicación general se tendría que nombrar a un contralor en instituciones que tienen el mismo estatuto constitucional como Banco de México y la UNAM.

Se modificaron las reglas para la renovación de los consejeros y se estableció un mecanismo de escalonamiento y se hizo una reingeniería que veremos a la hora de revisar los cambios en el Cofipe.

Los otros artículos de la Constitución que se modificaron fue el 85, en donde se agregó la palabra de “válida” para declarar la elección presidencial. Del artículo 97 se suprimió la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para practicar de oficio las violaciones al voto público. En el

artículo 99 se hicieron adecuaciones para el Tribunal Electoral, entre las más importantes se acotó su capacidad para nulificar una elección de acuerdo con las causales tipificadas, y ya no como resultado de una “causal abstracta de nulidad”, como se llegó a establecer en varias ocasiones de acuerdo con legislación del propio Tribunal. Otra modificación fue la de considerar al Tribunal Electoral como máxima autoridad en materia de revisión de leyes electorales. El artículo 108 establece responsabilidad como servidores públicos a los integrantes de los organismos autónomos como el IFE. En el 116 se ubican los criterios para los estados que celebren elecciones concurrentes con las federales; un proceso de finiquito para los partidos que pierdan el registro y reglas sobre fiscalización, financiamiento y medios que obligan a los estados de la República. De igual forma en el 122 se hace con el Distrito Federal. En el 134 se establecen criterios de obligación a todos los servidores públicos de todos los niveles de gobierno para ser imparciales en la aplicación de los recursos públicos.

III

Con esta reforma el Cofipe tuvo una serie de modificaciones importantes que vamos a destacar a continuación, la mayor parte de ellas están contenidas en el artículo 41 constitucional, que se transformó en una especie de Código. Quizá los que idearon esa reforma consideraron que si los cambios no quedaban firmes en el parte constitucional, sería relativamente fácil modificarlos a los actores afectados. De hecho, el litigio en contra de la reforma ha procedido sólo en términos procedimentales, porque el fondo y contenido de la reforma, cuya parte más emblemática es el modelo de medios, no pudo ser motivo de amparo por tratarse de una reforma constitucional. Con lo cual se puede considerar que se ha

inaugurado en México una nueva fase de reformas fuertes, siempre y cuando queden fijas en la Constitución.

1. Sobre los partidos políticos se puede destacar que la reforma estableció una cláusula que se llamó de “vida eterna”, en la cual las coaliciones de partidos le aseguraban a los pequeños partidos conservar su registro, porque en caso de que sólo obtuvieran el 1% de la votación, los otros partidos de la coalición les podrían completar para llegar al 2%, mínimo para conservar el registro. Pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que ese régimen de coaliciones era violatorio de la voluntad de los electores. Prácticamente lo que la reforma hacía era legalizar un tráfico de votos, por lo cual la fracción 5 del artículo 95 del Cofipe fue declarada inconstitucional el 8 de julio de 2008. Con esta sentencia cada partido tendrá que obtener como mínimo el 2% para conservar el registro, incluso si se forma parte de una coalición electoral.
2. Sobre el modelo de medios el Cofipe desarrolla los lineamientos específicos del artículo 41 constitucional en una serie de normas que van del artículo 49 al 76, en donde se especifica cómo serán las normas en esta materia, el cual es muy similar al lineamiento constitucional. Lo que se agrega en el Cofipe es un régimen sancionador para los concesionarios de los medios, lo cual viene en el artículo 350.
3. Sobre el financiamiento el Cofipe establece el perfil del nuevo órgano fiscalizador, que pasa de una comisión a una unidad técnica con autonomía de gestión, la cual queda equiparada a una dirección ejecutiva.
4. El IFE tuvo diversas modificaciones, sobre todo en la conformación de las comisiones internas, que se reglamentaron de forma excesiva, se limitó la parti-

cipación de los consejeros a sólo tres y se normó cómo sería su funcionamiento. Parece que a los partidos les molestaba este espacio de deliberación de los consejeros, por lo cual introdujeron a los partidos en todas las comisiones, con lo cual crearon pequeños consejos generales por área de especialidad. Todo el proceso se encuentra en el artículo 116 del Cofipe. Sobre los consejeros electorales se estableció el mecanismo de escalonamiento. La forma de nombramiento permaneció en los mismos términos, lo cual quedó comprobado que a pesar de hacer convocatorias públicas, son los partidos los que nombran de acuerdo con sus intereses en negociaciones secretas, al margen de los criterios de competencia y desempeño, por lo cual la autonomía y la independencia siguió comprometida.

5. Una de las novedades fue la Contraloría General que sería nombrada desde el Congreso de la Unión, el Cofipe establece el procedimiento para el nombramiento.
6. Uno de los cambios más relevantes y, no necesariamente más positivos, fue la creación de un libro especial, el Séptimo, denominado: “De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno”, 53 artículos, 341 a 394, en donde se establecen los sujetos, las conductas, las sanciones y los procedimientos. Es un manual en donde se tipifican las nuevas facultades de la autoridad que en el pasado reciente no tenía y por lo tanto, muchas veces no podía actuar ante los huecos legales. Sin embargo, en esta ocasión, como sucedió con las televisoras (en febrero de 2009), se prefirió sobreseer el caso, antes de penalizar y multar a los concesionarios. Así que el Séptimo puede ser una suerte de *Vigilar y Castigar* (Michel Foucault), en donde la autoridad tiene amplias facultades, pero en

la práctica lo que vemos es la resistencia y la fuerza de los actores, sobre todo los de la mediocracia, para evitar la sanción. Así que unas veces porque no hay reglas, como se afirmaba en el controvertido proceso de 2006, y otras porque a pesar de que las hay, no se tiene la autonomía y la capacidad para aplicar la legalidad, como ha sucedido ahora en el proceso de 2009.

La legislación electoral cada día se ha vuelto más compleja, los lineamientos constitucionales se han vuelto códigos de normas, los códigos se han convertido en manuales de procedimientos y los reglamentos son prácticamente minutas de operación. Sin embargo, no se ha logrado reestablecer la confianza y legitimidad institucional, porque cada día se ven con más claridad las marcas y los operativos de la partidocracia o de la mediocracia en las decisiones internas de la autoridad electoral.

IV

En un balance de lo que fue la reforma electoral de 2007-2008, se pueden revisar las promesas y los ofrecimientos, para compararlos con lo que realmente se hizo; pero además, se pueden establecer comparativos entre las reglas y los desempeños, porque en México tenemos experiencias de que con un mismo conjunto de reglas se pueden tener dos situaciones radicalmente diferentes.

La oferta de tener elecciones menos costosas, fue desde el inicio un tema importante por parte de los legisladores: el nuevo esquema de financiamiento redujo los montos, no en las proporciones deseadas que diversos sectores de la sociedad demandaban como una baja del 50%. El cambio de la fórmula de financiamiento, de una ponderación que se multiplicaba por el número de partidos, a una fórmu-

la basada en el padrón electoral y multiplicada por un porcentaje del salario mínimo del D.F. (65%), fue en principio un avance. Sin embargo, las partidas de gasto regular no tuvieron ninguna modificación, por lo que se da una elevación de las cantidades. En 2003 tuvimos la elección más cara y abstencionista, los partidos contaron con recursos por un monto de 4 mil 863 millones de pesos y la abstención llegó casi al 60%. En 2009, otra elección intermedia, el monto bajó a 3 633 millones de pesos, porque la partida para las campañas electorales disminuyó y los partidos tendrán 1 160 millones de pesos menos.⁴

Si a ello se agregan los tiempos del Estado en radio y televisión que los partidos tienen derecho a usar, se puede concluir que la reforma los dejó en el mejor de los mundos posibles, con más dinero público que antes y con mucha radio y televisión que ya no tendrán que pagar.

Las críticas más fuertes al modelo de medios se hicieron por parte de los concesionarios de medios, pero el móvil del litigio tuvo un sesgo que impidió fijar el debate en otros términos. La prohibición de comprar tiempo en los medios no se trata de un problema de libertad de expresión, sino de una restricción comercial. Modelo que se practica en varios países europeos, con democracias mucho más fuertes y consolidadas que la nuestra. Se usan los tiempos del Estado y se prohíbe la compra de tiempos. Por otra parte, el modelo, que se pensó podía ser positivo, tuvo otro ingrediente complicado de establecer: la constitucionalización que prohíbe las campañas sucias en dos términos de referencia, la calumnia y la denigración, que antes sólo tenían sustento legal en el Cofipe, pero ahora quedaron como parte del artículo 41 de la Carta Magna. Este tema volvió a activar el debate entre

⁴ De acuerdo con el artículo 41 de la Constitución el financiamiento para las campañas en elecciones presidenciales será de un 50% del que se otorga para actividades ordinarias y en elecciones intermedias, será de sólo un 30% de este monto.

posiciones más liberales, que están en contra de la regulación de los tonos de las campañas, porque lo consideran como una parte sustantiva de esta actividad, y por otra parte, los que tienen una postura de mayor arbitraje, que están porque haya una autoridad que pueda marcar y detener cierto tipo de expresiones que no están permitidas. Por supuesto estos cambios y acentos no se entenderían sin la experiencia de la campaña de 2006, en donde no sólo se abusó de expresiones de campaña negra, con una autoridad completamente pasiva que se negó a intervenir en tiempo y forma para arbitrar ese conflicto, porque supuestamente no tenía los instrumentos legales para hacerlo; o porque simplemente aplicó posiciones de concebir a la libertad de expresión como una libertad absoluta que no puede estar normada en función de los criterios de civilidad mínimos que implica una competencia democrática por el poder. Con la reforma, queda claro que la autoridad tiene mayores instrumentos, pero el problema es que al parecer no está dispuesta a usarlos, lo cual nos ubica en otro conflicto diferente, el de los desempeños.

Los desempeños tienen que ver con el perfil de consejeros que desde 2003 han designado los partidos políticos: personas cercanas a los partidos, incluso militantes que tienen compromisos con ciertos liderazgos tanto en el PAN como en el PRI. Salvo excepciones, se puede ver que la renovación escalonada de consejeros deja un panorama de cuatro consejeros cercanos al PRI (Andrade, Gómez, Guerrero y Baños), tres cercanos al PAN (Sánchez, Nacif y Elizondo), un consejero independiente (Figueroa) y el presidente como un voto que oscila entre las posiciones partidistas y la independencia.

La otra parte que modificó el tipo de propaganda se hizo en el artículo 134 de la Constitución, en donde se decreta una despersonalización de la propaganda electoral y se prohíben los nombres, imágenes, voces e incluso, símbolos. Pero como en este país la aplicación de la norma es completamente relativa y laberíntica, todavía no terminaba de secarse la

tinta con la que se promulgó la reforma, cuando una parte de la clase política, de los propios políticos, los partidos y los gobernantes que apoyaron la reforma y consideraron que habían dado un paso histórico para frenar a la mediocracia, empezaron a violentar la legalidad y a buscar salidas y atajos para no perder presencia en las pantallas de televisión. Nada menos que dos de los gobernantes más influyentes del país, el gobernador del Estado de México y el jefe de gobierno del Distrito Federal, comenzaron a aparecer en televisión, como parte de las noticias diarias de las televisoras, lo que se conoce como la “gacetilla electrónica”, a la cual posiblemente se pueda llegar mediante acuerdos económicos encubiertos. Resulta difícil encontrar pruebas para saber si estamos ante la jerarquía noticiosa de una empresa televisiva, o simplemente el acuerdo político y económico entre un gobernante y una empresa televisiva para difundir imagen de un político. Pero que hay gobernantes que aparecen prácticamente todos los días en los noticieros de televisión, a pesar de que su agenda o la nota periodística, no sea más relevante que la de otros gobernantes que simplemente no aparecen nunca o rara vez, resulta sospechoso. Este manejo indica que puede haber acuerdos y pactos entre ciertos gobernantes y algunas televisoras privadas. Algún día se conocerá si hubo tales acuerdos y en ese caso, sabremos en qué consistieron.

El modelo mediático que se plasmó en la Constitución no ha dejado de ser motivo de litigio y polémica. El tiempo del Estado y su reparto generan un problema del siguiente tipo: frente a un principio que era necesario para abaratar las elecciones y para darle a la competencia otro carácter que una mera pugna mediática de propaganda negra entre políticos, se pensó que se podía llegar a otro tipo de debate político, pero se ve que el principio ha quedado maltrecho en las manos de una clase política que llenará los espacios de radio y televisión con una severa *spotización*, porque así está pensado el modelo. Mensajes de 20 o 30 segundos,

transmitidos en espacios de dos o tres minutos por hora, para completar 48 minutos diarios, por lo que muchas veces serán transmitidos uno tras otro, sin más lógica que estar presentes todo el tiempo en los medios, igual que antes, pero ahora con la diferencia de que no serán tiempos comerciales.

Ahora los concesionarios se quejan y ya se inventó el término de la “república del *spot*” para describir esta situación. Se calcula que en 2009 se transmitirán por esta vía casi 24 millones de *spots*. Lo cual representa un bombardeo permanente, intenso y sistemático. Antes a los concesionarios no les importaba la transmisión porque era tiempo comprado, pero ahora se quejan porque son tiempos del Estado.

Sin duda, esta reforma, que fue un avance en varios sentidos, ha empezado a mostrar sus inconsistencias y problemas, pero sobre todo ha mostrado en las primeras semanas del proceso electoral, de qué forma las reglas seguirán bajo el fuego de las televisoras como poder fáctico, con la anuencia de los partidos políticos, claramente del PRI y del PAN, cuya actitud ha sido muy elocuente frente al conflicto entre la autoridad electoral y las televisoras: el silencio como complicidad.

Así que esta reforma, que representó en su momento un avance para detener la mediatización política de las campañas y para supuestamente bajar los costos de las campañas, ha terminado por ser un proceso al que la clase política ve como algo ajeno, porque no sólo no quieren enemistarse con las televisoras, sino que ha tratado de hacer todo lo posible para reestablecer el vínculo con ellas, que supuestamente se lastimó con la reforma electoral. Por lo pronto, después del sobreesimiento del caso de las televisoras, se presentó en el Senado la iniciativa para completar una de las partes que quedó pendiente, la expresión de la reforma electoral en la ley de radio y televisión, con lo cual se podrán establecer los puentes de regulación entre la autoridad electoral y la autoridad gubernamental en materia de medios.

V

Desde los primeros días del proceso electoral de 2009 empezaron a surgir las estrategias que marcarían los comicios del 5 de julio. Resulta condenable la manipulación que hicieron las televisoras privadas sobre la transmisión de los *spots* que establece el nuevo modelo mediático electoral. Arbitrariamente decidieron suspender diversos programas deportivos para pasar en bloque *spots* y con ello generar un clima adverso en contra de los poderes del Estado, del Congreso de la Unión que reformó las reglas electorales, del nuevo modelo de medios que regula la relación entre la política y la comunicación masiva, de los partidos políticos, y del IFE, autoridad en la materia de medios y elecciones.

Las televisoras privadas saben de su inmenso poder fáctico y lo usan para defender sus intereses comerciales, lo han hecho desde que la reforma de 2007-2008 prohibió la compra de tiempos en radio y televisión y estableció a los tiempos oficiales como los únicos espacios para la propaganda política. Con una visión estratégica, cuando la clase política se encuentra más vulnerable, es decir, en tiempos de campaña, las televisoras atacan de nuevo. Así como se hizo con la ley Televisa en la campaña de 2006, ahora se hizo con los *spots* del nuevo modelo. Las acciones de este poder fáctico tienen a un interlocutor disminuido y debilitado: el poder del Estado, los mecanismos reguladores y las capacidades para limitar a la televisión, no se encuentran en su mejor momento, por decir lo menos.

El litigio de las televisoras en contra de la reforma ha sido permanente y, por lo que se observa, seguirá siendo un factor de litigio. El debilitamiento del poder del Estado en este caso se ha nutrido de la abierta cooperación de la clase política en favor de los poderes fácticos. Fueron los partidos y sus legisladores los primeros que ante los impactos de la reforma, empezaron a ver cómo le daban la vuelta y de qué forma reculaban.

Han sido los propios partidos los que han debilitado al IFE sobre todo en materia de autonomía, al nombrar a consejeros poco independientes, o abiertos representantes de los partidos, con sus honrosas excepciones. Al imponerle al IFE una contraloría manejada desde el Congreso, dos poderes en pugna, mediocracia y partidocracia, muchas veces aliados y otras en disputa, han lastimado a la incipiente democracia mexicana y la están haciendo fallar.

A pesar de los huecos que existen en la legislación, existe suficiente fortaleza jurídica para tipificar la acción de las televisoras del 31 de enero y el 1 de febrero del 2009, como una estrategia que va en contra de la legalidad: en el Cofipe, artículo 74, se establecen las pautas para el uso del tiempo que no pueden ser ni acumulables, ni manipulables; en el artículo 350-d se establece que constituye infracción: “La manipulación o superposición de la propaganda electoral o los programas de los partidos políticos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original”. Del mismo modo, en el artículo 56 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, se indica que se podrán establecer criterios especiales para no interrumpir la transmisión de los promocionales, como en programas deportivos, como fue el caso del domingo 1 de febrero. Sin embargo, la autoridad en la materia, el IFE, en una apretada decisión de su Consejo General, 5 votos contra 4, una mayoría de consejeros, que bien pueden ser calificados como pusilánimes, como lo dijo un editorialista esos días, decidió sobreseer la falta y perdonar a las televisoras, una decisión completamente contraria a la aplicación de la ley. Así, las televisoras, Televisa, Azteca, Sky y Cablevisión, ganaron la primera batalla importante, porque lograron doblar a la mayoría de los consejeros. El procedimiento sancionador que establece el Cofipe quedó supeditado a un proyecto de sobreseimiento, de perdón a las televisoras. Así que si de la aplicación rigurosa de la ley depende la legitimidad de las elecciones, las de 2009 empezaron

muy mal, como se pudo observar en la sesión extraordinaria del Consejo General del IFE del 13 de febrero de 2009.⁵

Fue hasta febrero de 2009, ya con el proceso electoral iniciado cuando de forma abrupta retomaron el proyecto de hacer las transformaciones de la reforma electoral en la Ley de Radio y Televisión.

Los legisladores se resistieron durante meses a terminar la tarea de la reforma, y dejaron incompleta la legislación en materia de radio y televisión. Hasta que surgió el conflicto entre las televisoras y el IFE, el Senado decidió desempolvar la reforma a la Ley de Radio y Televisión y hacer una suerte de reforma espejo.

El caso resulta tan complicado que la misma prensa destacó la nota con posiciones radicalmente diferentes, mientras un diario señaló que había un avance, otro escribió que se trataba de un retroceso:

“Da Senado dientes a IFE frente a TV”; *Reforma*, 18/II/2009;
“Senado le quita dientes al IFE”, *El Universal*, 18/II/2009.

La reforma a la Ley de Radio y Televisión contiene algunos avances y otros retrasos. En una apretada síntesis coincidimos con la siguiente posición del articulista que en un balance señala que: es positiva “la aplicación supletoria del Cofipe, así como el reconocimiento de la autoridad electoral del Instituto Federal Electoral a la Ley de Radio y Televisión; sin embargo, a cambio de estos logros se protege a los concesionarios, pues todo queda a discreción del

⁵ Con esta decisión se cometieron varias violaciones a la legalidad, desde el procedimiento de meter un proyecto para sobreeser el caso, que no se hizo a través de la Secretaría Ejecutiva del IFE, hasta el hecho mismo de interrumpir el proceso sancionador bajo el argumento de haber firmado un acuerdo posterior a la violación de la norma con la Cámara de la industria. El caso fue impugnado por el PRD y será el Tribunal el que determine si el IFE incumplió.

titular de la SCT”.⁶ Esta reforma armoniza las reformas que se hicieron a la Constitución y al Cofipe con la Ley de Radio y Televisión, a modo de tener una figura de espejo sobre el modelo de medios en materia político-electoral. Sin embargo, el proyecto original contenía una serie de mecanismos de penalización para los concesionarios y permisionarios, en caso de incumplimientos, y se llegaba a señalar que en casos de violaciones graves y reiteradas, se podía llegar a cancelar la concesión. Así, con esta reforma sólo se dará aviso a la autoridad competente, en este caso a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) que será la instancia que decida la penalidad. Pero la contundencia y claridad del proyecto original se diluyó.⁷ Se ganó en concordancia y armonía entre leyes, pero se perdió en el camino claridad y contundencia en las facultades sancionadoras del IFE.⁸

VI

La reforma de 2007-2008 fue un avance en términos de la adecuación del modelo de medios, con lo que estableció de

⁶ Jesús Cantú, revista *Proceso*, núm. 1686, 22 de febrero de 2009, “Propuesta bloqueada”.

⁷ Por ejemplo, del proyecto original se suprimió el siguiente texto que daba facultades expresas al IFE: “Comunicar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la comisión de infracciones por parte de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, a efecto de que aplique las sanciones que le corresponde imponer conforme a esta Ley, o las que habiendo sido impuestas por el consejo general del Instituto Federal Electoral requieran la intervención de la citada secretaría”, Jesús Cantú, *Proceso* 1686.

⁸ El decreto de la reforma se aprobó en la Cámara de Senadores con dispensa de la segunda lectura con 75 votos a favor, 3 en contra y 4 abstenciones. En la Cámara de Diputados, la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía aprobó la minuta que envió el Senado con el voto a favor del PAN y el PRI y el voto en contra del PRD; la inconformidad se hizo con el argumento de que esta reforma limitaba al IFE para sancionar a los concesionarios (*La Jornada*, 25/II/2009).

forma correcta el principio de los tiempos del Estado para las disputas electorales y prohibió la compra en cualquier modalidad. Sin embargo, el modelo que estableció amplifica y reproduce una gran *'spotización'* de la propaganda y de los espacios que podrían haberse diseñado para debatir las agendas y subir de nivel las campañas electorales. Con la puesta en marcha de la elección de 2009 se ha empezado a ver cómo funciona el modelo en la práctica, pero habrá que tener toda la experiencia completa para evaluarlo con mayor precisión.

Por lo pronto, los primeros días no han sido fáciles, sobre todo por los litigios que han emprendido las televisoras comerciales en contra de la reforma. Nada más para ver el tono en el que se expresan los intereses mediáticos se puede ver lo que declaró el dueño de una de las televisoras cuando explicaba por qué se había manipulado la transmisión de los *spots*, declaró, que 'podían no comprarle tiempo, pero no permitiría que le robaran'. Sin duda, la disputa para estos intereses tiene signo de pesos, por lo menos llegamos a un nivel en donde se ve que las resistencias al modelo no pasan por las caretas ideológicas que al inicio hubo por parte de los concesionarios, que se montaron en la defensa de la libertad de expresión.

Otro de los ángulos de la reforma, los costos y la racionalidad de reducir campañas y normar precampañas, tiene resultados ambiguos. A pesar de que se redujo una parte de los montos del financiamiento público a los partidos, sobre todo en los recursos destinados a las campañas electorales, el resultado general mantiene altos costos, mucho dinero en manos de los partidos, sumado a tiempos de Estado en medios, que le dejan a los partidos el mejor de los escenarios. Así que no se logró abaratar, como tampoco se logró mayor transparencia en las finanzas partidistas, por ello, a pesar que se establecieron las primeras obligaciones, no se logró tener que los partidos fueran sujetos obligados de forma directa ante la ciudadanía.

Las instituciones electorales, IFE y Tribunal, tuvieron cambios que habrá que evaluar, sobre todo en términos de que esos movimientos puedan generar mayor confianza ciudadana, y una más alta eficacia en la organización de los procesos electorales, lo cual se podrá ver con mayor precisión al término del proceso de 2009. Los factores a evaluar tienen que ver también con la autonomía de las instituciones, porque estamos ante un proceso en donde se ha vulnerado esa condición, por lo cual se tendrá que mirar si las nuevas reglas de la reforma y los desempeños institucionales responden a los dilemas que dejó la elección presidencial de 2006: debilitamiento institucional, una aplicación débil de la legalidad, errores de estrategia, vinculación de los consejeros con los partidos políticos que los nombraron, litigio sobre la aplicación de la legalidad.

En el juego del poder siempre existen actores dispuestos a romper, lastimar y manipular, con tal de lograr sus objetivos y de la misma forma, se encuentran actores que se doblan, se acobardan o simplemente se dejan comprar. El proceso electoral de 2009 será el laboratorio de la reforma, y por las primeras batallas sobre la aplicación de la reforma, se ve que en materia de medios el IFE estará bajo fuego, porque hay poderosos intereses para cambiar otra vez el modelo antes de 2012.

BIBLIOGRAFÍA

- Aziz Nassif, Alberto y Ernesto Isunza Vera (2007), “La crisis del modelo electoral mexicano: financiamiento, medios, instituciones y política social”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. XLVII, núm. 190, México, octubre-diciembre.
- Aziz Nassif, Alberto y Alonso Sánchez (2009), *México, una democracia vulnerada*, CIESAS, Porrúa, México.

Aziz Nassif, Alberto (2005), “Elecciones, abstención y dinero partidista en México”, en *El Estado mexicano: herencias y cambios, t. II Economía y Política*, CIESAS, Porrúa, México.

Documentos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2008), Ordenamientos Electorales, t. I, IFE, México.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) (2008), Ordenamientos Electorales, t. II, México.

Ley Federal de Radio y Televisión.

Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en *Materia de Concesiones, Permisos y Contenidos de las Transmisiones de Radio y Televisión*.

“Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008” (2008), Documento de difusión con fines informativos, Centro para el Desarrollo Democrático, IFE, México, noviembre.

“Comparativo de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral” (2007), Senado de la República, México.

Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, IFE.

Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Prensa

El Universal.

La Jornada.

Reforma.

Proceso.

ACCIÓN NACIONAL:
EL PARTIDO EN EL PODER,
2000-2006

SOLEDAD LOAEZA

En apoyo al candidato del Partido Acción Nacional a la elección presidencial del 6 de julio de 2006, Felipe Calderón, se manifestó un electorado tan activo y comprometido como el que se aglutinó en torno a la candidatura de Andrés Manuel López Obrador que promovía la Coalición por el Bien de Todos (CPBT). La competencia entre ambos se polarizó en torno al eje derecha/izquierda. A diferencia de los comicios del año 2000, cuando para muchos electores el voto tuvo un significado amplio y más que elegir entre partidos la opción era entre continuidad y cambio, o democracia y antidemocracia, seis años después entró en juego la identidad ideológica de los candidatos, de sus partidos y de los votantes. Así, el 4 de diciembre de 2005, en el discurso de protesta como candidato, Calderón advirtió a los ahí reunidos: “La elección de 2006 será distinta a la de 2000. La elección de 2000 fue una elección de transición y alternancia. Hoy la de 2006 será una elección que definirá el rumbo de la nación”.¹

La división del electorado entre izquierda y derecha ha sido una fórmula simplificada y convencional de ordenamiento de la lucha política desde la Revolución francesa; sin

¹ Citado en: Felipe Calderón, *El hijo desobediente. Notas en campaña*, México, Nuevo Siglo, Aguilar, 2006, p. 41.

embargo su aplicación al caso mexicano es relativamente reciente, y da cuenta de varias y profundas transformaciones ocurridas en el interior del sistema político a raíz de la derrota del PRI en 2000. Desde su fundación en 1946, una de las pretensiones más efectivas de este partido fue presentarse como una opción de centro, alejada por igual del conservadurismo del PAN y del radicalismo de izquierda, que representaba el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Comunista Mexicano (PCM), y grupos de oposición extraparlamentaria. En realidad, por décadas el partido oficial se mantuvo en una nebulosa ideológica que se acogía a la Revolución mexicana como un referente impreciso, aunque incluyente. Esta indefinición era funcional a la estrategia de los gobiernos priístas que durante décadas negaron la existencia del conflicto político en nombre de la supuesta unanimidad que inspiraba la defensa de la nación.

El desplazamiento del PRI del poder, y más en general, la democratización, parecía demandar la organización de frentes de oposición amplios en los que un objetivo común se impusiera a la natural diversidad interna. Sin embargo, antes de que una fórmula antiautoritaria se concretara, el gradual ascenso del pluralismo acarreó la división ideológica de la sociedad. En junio de 2007 Consulta Mitofsky dio a conocer los resultados de una encuesta que indicaban que 56% de los mexicanos identificaba al PAN con la derecha, y cerca del 36% afirmaba coincidir totalmente con ese partido.² Estos datos apuntan hacia una novedosa evolución del

² Consulta Mitofsky, “La geometría de los partidos políticos en México; la moda es la derecha”, Encuesta nacional en viviendas, junio de 2007, www.consulta.com, acceso, 08/12/2007. Al iniciar la campaña presidencial, en noviembre de 2005, el periódico *Reforma* publicó los resultados de una encuesta que revelaba el carácter de enfrentamiento ideológico de la competencia. El 50% de los electores encontraba útil la diferencia entre izquierda y derecha para organizar la información política, así como para autoidentificarse. *Reforma*, “La izquierda y la dere-

electorado mexicano que también ha favorecido la progresiva irrelevancia de las estrategias del partido electorero (*catch-all party*).

Desde esta perspectiva el triunfo de Felipe Calderón fue la victoria de una amplia corriente de opinión que empezó a formarse en torno a los candidatos y propuestas panistas desde mediados de los años ochenta, y que creció a resultas de su llegada al gobierno, primero en el ámbito local, y luego en el federal con la elección de Vicente Fox a la presidencia de la República.

Factores externos e internos intervinieron en este desarrollo. Por una parte, la dinámica de un sistema de partidos trino, y, en particular, el fortalecimiento de la izquierda que impulsó, primero, el proceso organizativo del Partido de la Revolución Democrática (PRD), y, luego, el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador cuyo discurso tiene como eje la antinomia izquierda-derecha planteada como un reflejo espontáneo de la creciente desigualdad que separa a ricos y pobres. Esta estrategia de la oposición de izquierda obligó a Acción Nacional a definir posiciones y programas. Por la otra, la ideologización del partido fue consecuencia de factores internos, en particular del impacto desestabilizador que tuvo el acceso a la presidencia de la República y al ejercicio del poder sobre los equilibrios en el seno del partido. La victoria del año 2000 desató agrias luchas intestinas que provocaba el antagonismo entre los “foxistas” y los “doctrinarios”, en las que estos últimos esgrimieron la doctrina —como los panistas se refieren a la ideología— como instrumento de lucha, que era a la vez sello de identidad y de lealtad partidista, para oponerse al ascenso en el interior del PAN del grupo vinculado con los intereses de Vicente Fox, y a una restauración presidencialista que, a sus ojos, amenazaba devorar al partido.

cha sí existen”, *Reforma*, 27 de noviembre de 2005, www.reforma.com, acceso 16/02/2007.

La consecuencia de este combate fue el fortalecimiento del PAN como una entidad generadora de identidad política, y de ideología.

En el sexenio 2000-2006 las relaciones entre el presidente Fox y su partido se caracterizaron por la tensión y el desacuerdo. A los dilemas que planteaba la autoridad presidencial a la dirigencia de un partido siempre desconfiado del presidencialismo, se sumaron los efectos de una encarnizada lucha por el poder. Desde su fundación el PAN insistió en que su identidad doctrinal lo distinguía del pragmatismo y del oportunismo de otras fuerzas políticas. No obstante, en los años noventa el partido supo avenirse a la práctica de negociación y acuerdos que fue característica del gobierno de Carlos Salinas, y que le imprimieron al panismo la flexibilidad que impulsó su expansión y el incremento de su influencia. Vicente Fox emblematiza el pragmatismo de estos años. Paradójicamente, en este periodo los panistas también alcanzaron una notable homogeneidad ideológica, sus diferencias en este terreno son sólo de énfasis pues si se miran de cerca el discurso y las acciones de los grupos en pugna, las coincidencias son más que las discrepancias.

Este artículo desarrolla la hipótesis de que contrariamente a lo que hubiera podido esperarse ante las realidades de la responsabilidad de gobierno, el PAN no ha flexibilizado sus posturas ideológicas, sino que la ideología ha recuperado el peso prioritario que tenía durante los años de la travesía del desierto, en los cincuenta, cuando más aislado y alejado del poder estaba el partido. La importancia de esta evolución reside en que ha trascendido las fronteras del partido, para imponer su sello al electorado y propiciar su reorganización a partir del eje izquierda-derecha. Tal y como lo ha propuesto Scott Mainwaring para el caso brasileño, al iniciarse el siglo XXI, en México la fractura ideológica no es producto de las diferencias socioeconómicas o de la conciencia de clase, sino de divisiones interelitistas que cristalizan en partidos, desde

donde se ejerce el liderazgo político de la sociedad. Es decir, el conflicto que encarnan los partidos recorre a la sociedad de arriba hacia abajo y no en dirección contraria.³

La primera parte de este artículo analiza las fuentes de tensión entre el presidente Fox y su partido; la segunda parte describe los ecos de este conflicto en el interior del partido y la reorganización del PAN a raíz de la victoria presidencial, así como el proceso de ideologización que precipitaron las luchas internas; por último se reconstruye la competencia por la candidatura presidencial como el último episodio de la batalla por el partido.

*Las tensiones entre el presidente
Vicente Fox y el PAN*

En todo régimen presidencial la relación entre el jefe del Ejecutivo y su partido de origen es difícil. Las tensiones tienen un doble origen: por una parte, son inherentes al diseño institucional del gobierno presidencial y en un régimen pluripartidista; por la otra, se derivan de factores coyunturales, por ejemplo, el carácter de los liderazgos políticos, el equilibrio de fuerzas en el contexto general o el nivel de institucionalización de los partidos. Durante el gobierno del presidente Fox ambos tipos de factores entraron en juego, y su efecto combinado incidió sobre la capacidad de decisión

³ Dos perspectivas se han aplicado al análisis del origen de los partidos políticos: una, los ve como la proyección institucional de fracturas socioeconómicas, es decir, como organizaciones que se construyen de abajo hacia arriba; desde la segunda perspectiva, en cambio, el nacimiento de los partidos es visto como resultado de las estrategias del Estado o de las elites que impulsan su formación con el propósito de estructurar la lucha por el poder, así como la participación y la representación políticas; en este caso, los partidos aparecen como proyectos que se desarrollan de arriba hacia abajo. Scott Mainwaring, *Rethinking Party Systems in the Third wave of democratization. The case of Brazil*, Stanford, Ca, Stanford University Press, 1999.

del gobierno, que registró sonados fracasos legislativos, y sobre la fuerza electoral del PAN que en estos años también sufrió importantes descalabros.

Las tensiones estructurales entre el presidente de la República y los partidos son resultado de la acción simultánea en las funciones de gobierno de dos lógicas encontradas: la que sostiene la institución presidencial —que simboliza la voluntad unitaria de la nación—, y la del partido que, no obstante la victoria, sigue representando solamente a un sector de la sociedad. Desde esta perspectiva, aun cuando en principio el partido es el apoyo natural del gobierno que se integra a partir de su triunfo en las urnas, también puede ser un obstáculo porque la autoridad del presidente depende en buena medida de su capacidad para trascender la política partidista. Este objetivo demanda la subordinación de los intereses de su partido a otros más generales, de suerte que hay muchas probabilidades de que éste no reciba la atención privilegiada que esperaba después del triunfo en las urnas.

La lógica de acción de un presidente también es distinta de aquélla que gobierna los cálculos y el comportamiento de su partido, pues mientras la eficacia del primero depende de su capacidad para concentrar autoridad y recursos, la del segundo, en cambio, obedece a la necesidad de compartir el poder con otros partidos que le disputan las preferencias del electorado y los votos en el poder Legislativo. Más todavía, la forma de elección del presidente también incide sobre su relación con el partido porque el sufragio universal y directo propicia la tendencia a que cultive vínculos personales con el electorado y a que ceda a la tentación de desarrollar bases de apoyo propias, más amplias que las que le ofrece el partido. Dadas estas condiciones, el partido en el poder tiene una intervención muy limitada en la formación del gabinete y en el proceso de toma de decisiones.⁴ De ahí que

⁴ Mainwaring, *op. cit.*, p. 264.

otra fuente de tensión entre el presidente y el partido sea la discusión acerca de dónde yace la responsabilidad gubernamental. A diferencia del primero, que por lo general no tiene que enfrentar al electorado por más de dos ocasiones, el segundo tiene que seguir ganando elecciones en el futuro. En México esta diferencia es mayor porque no existe la reelección presidencial.

Durante los largos años de hegemonía del PRI las tensiones estructurales entre el partido y el presidente difícilmente se manifestaban porque el primero estaba subordinado al segundo. La relativa docilidad con que los priístas se plegaban a las disposiciones del poder Ejecutivo se modificó gradualmente a partir de los años ochenta cuando se instaló la competencia electoral efectiva y el priísmo empezó a pagar con votos los costos de políticas impopulares o de decisiones equivocadas de gobierno, sobre las cuales no tenía ningún control.

En los años noventa se produjeron algunos conatos de rebelión entre los priístas contra la autoridad presidencial, sin embargo el partido nunca logró superar su condición original de dependencia; tanto así que la derrota del año 2000 alteró profundamente su estructura porque destruyó la fuente central autoridad interna que era la presidencia de la República. De ahí que desde entonces el partido no haya podido estabilizar los liderazgos.

Las tensiones entre partidos y presidente características de la incómoda combinación entre régimen presidencial y pluripartidismo se activaron en 1997 cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en las elecciones federales de ese año y tuvo lugar la primera experiencia de gobierno dividido que desde entonces se ha repetido cada tres años a resultas de procesos que no otorgan la mayoría absoluta al partido del presidente. En los inicios del gobierno de Vicente Fox, estas tensiones se vieron exacerbadas por sus desacuerdos con el PAN, derivados de factores coyunturales, entre ellos la mutua

desconfianza que dominaba sus relaciones desde principios de los noventa y que se profundizaron durante la campaña presidencial que estuvo en manos exclusivamente de la organización extra partidista, *Amigos de Fox*. Posteriormente, la relación entre presidente y partido estuvo condicionada por la voluntad del primero de escapar a las restricciones que intentaba imponerle el segundo, muchas de las cuales derivaban de normas y patrones de funcionamiento internos que se habrían visto violentados de haberse sometido a la voluntad presidencial; el grado de institucionalización del partido estaba en el origen de muchas de las fricciones. Por último, el temor a la restauración del presidencialismo autoritario del pasado inmediato también despertó la desconfianza y agudizó los recelos de los panistas hacia el ejercicio foxista de la autoridad. A unas semanas de que se iniciara el nuevo gobierno, en noviembre de 2000, *La Nación*, el órgano oficial del partido, planteaba estos temores como un dilema: “Un diferendo constante (de la historia del país)...Se trata de si un presidente de la República emergido de un partido surgido de las filas del Estado deba gobernar para ese partido o para el electorado que le dio la fuerza del mando”.⁵

La experiencia de la presidencia de Estados Unidos en el siglo xx ilustra dos posibles formas de relación entre el presidente y su partido: en la primera de ellas el presidente es la autoridad dominante que subordina a su partido, el cual se disuelve en el conjunto de las fuerzas políticas, esto es, no recibe un tratamiento de privilegio en términos de información o de acceso a los recursos de la Presidencia, en relación con los demás partidos.⁶ En esta fórmula el presi-

⁵ “Gobernar para todos”, *La Nación*, año LIX, núm. 2140, noviembre 8 de 2000, p. 1.

⁶ Como hizo Woodrow Wilson con el Partido Demócrata. Ver: Sidney M. Milkis, “The presidency and political parties”, Michael Nelson (ed.), *The Presidency and the Political System*, Washington, D.C., CQ Press, 2003, 7a. ed., pp. 355-398.

dente se presenta como el portavoz de los sentimientos y de los objetivos nacionales. Franklin D. Roosevelt (1933-1945) ejemplifica este modelo. No obstante, su éxito se explica por la debilidad de los partidos estadounidenses, que eran organizaciones relativamente poco desarrolladas, y por circunstancias extraordinarias como la situación de emergencia que creaba primero la profunda crisis económica de los años treinta y después la Segunda Guerra Mundial.

La presidencia de Ronald Reagan (1980-1988) representa la segunda fórmula de relación entre el presidente y los partidos. En este caso, Reagan puso fin al gobierno presidencialista de corte *rooseveltiano*, reconoció las divisiones de la sociedad, renunció a la idea de formar un gobierno nacional y optó por uno de mayoría, y por el fortalecimiento del Partido Republicano. Su estrategia condujo a un sistema de partidos más programático que parecía una salida efectiva a los problemas que generaba el gobierno dividido.⁷ Como consecuencia de esta situación se revitalizó la lucha entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, y la coyuntura estuvo dominada por los esfuerzos de cada uno de debilitar al adversario. Tal vez una de las consecuencias más significativas de esta estrategia de gobierno dividido fue la diferenciación ideológica del electorado.

El presidente Fox quiso adoptar el modelo *rooseveltiano* de presidencia plebiscitaria, apoyado en su popularidad personal para establecer una relación directa con la opinión pública; paradójicamente, en el contexto mexicano esta estrategia tuvo el efecto divisivo del modelo *reaganiano*, de suerte que se agravaron algunos de los problemas que se trataba de evitar derivados de la división ideológica del electorado. A lo largo del sexenio este fenómeno se acentuó. En la LVIII Legislatura, el PAN contaba con 206 diputados y 46 senadores; pero en las elecciones federales de 2003 la re-

⁷ Milkis, *op. cit.*, p. 368.

presentación panista en la Cámara de Diputados retrocedió a 151 curules.

La presidencia plebiscitaria como alternativa al gobierno dividido

La presidencia plebiscitaria le hubiera permitido al presidente Fox superar los escollos de un gobierno dividido; sin embargo, y a pesar de que durante todo el sexenio mantuvo tasas muy elevadas de popularidad, nunca logró establecer un liderazgo político nacional cuya influencia fuera más allá de los confines de su partido. Ante la opinión pública Vicente Fox nunca dejó de ser el primer presidente panista. Esta imagen era un reflejo de la proyección del PAN como una organización ideológica; peor aún, el presidente Fox también asumió estrategias divisivas que contrariaban su propósito de construir un liderazgo nacional, por ejemplo, el uso de símbolos religiosos en actos públicos.⁸ El deseo de construir una presidencia plebiscitaria se topó también con la oposición del PRI y del PRD, que fue canalizada sobre todo en la relación entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, cuyas dificultades en algunos casos escalaron a francos enfrentamientos.⁹ Después de 2003, la estrella ascendente del líder

⁸ Ver sobre esto: Soledad Loaeza, “El estilo personal de Vicente Fox y la nueva presidencia mexicana”, en: Soledad Loaeza, *Acción Nacional: el apetito y las responsabilidades del triunfo*, México, El Colegio de México, 2010.

⁹ Rogelio Hernández ofrece una explicación alternativa que hace hincapié en los rasgos constitucionales de una presidencia débil que después de la derrota del PRI tuvo que enfrentar las restricciones del gobierno dividido. Ver: Rogelio Hernández Rodríguez, “Un sistema sin equilibrio: presidencialismo y partidos en México”, en: Gustavo Vega Cánovas (coord.), *México ante los retos del futuro*, México, El Colegio de México, Fundación Konrad Adenauer, 2007, pp. 245-276. Francisco Revelles Vázquez, en cambio, observa la subordinación del PAN al presidente de la República; para este autor Acción Nacional no es partido gobernante, sino “sostenedor”. Ver: “El PAN en el poder: el gobierno de Fox”, Francisco

del PRD, López Obrador, restó todavía más posibilidades al proyecto foxista de creación de un liderazgo nacional.

Entre 2000 y 2006 Acción Nacional tuvo dos presidentes, Luis Felipe Bravo Mena –reelegido en 2002–, y Manuel Espino –elegido en 2005–. Ambos buscaron afianzar la precedencia del presidente con relación al partido, y ambos fracasaron ante la firme determinación de los “doctrinarios”, encabezados por Felipe Calderón y por Diego Fernández de Cevallos, de defender la autonomía del PAN, aun cuando el partido se debilitó después de los mediocres resultados que obtuvo en las elecciones de 2003. Así, durante seis años la comunicación entre Vicente Fox y algunos de los líderes más prominentes del PAN fue pobre; los vínculos entre la dirigencia, los legisladores y los militantes, fueron tenues, y la influencia del partido sobre el proceso de decisiones de gobierno fue prácticamente nula.

El origen de las tensiones coyunturales entre el presidente Fox y el PAN puede atribuirse a las actitudes antipartido que subyacen en muchas posiciones del neo panismo, la corriente de procedencia de Vicente Fox, y al viejo antagonismo que la opone a los así llamados “doctrinarios” entre los que se contaban no pocos legisladores. El contexto político de la época sugiere otras razones. Primero, la decisión del presidente de no dispensar un tratamiento privilegiado a su partido frente a otros obedeció a una lectura equivocada de los resultados de la elección presidencial. Vicente Fox interpretó los comicios como un plebiscito antipriista que había reunido en torno a su persona un electorado amplio y diverso, movilizado por los principios y valores absolutos de la democracia, antes que por un programa partidista.¹⁰

Reveles Vázquez (coord.), *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Gernika, 2005, pp. 187-228.

¹⁰ Durante la campaña, Vicente Fox y sus asesores intentaron en repetidas ocasiones convencer a Cuauhtémoc Cárdenas de que depusiera

Sin embargo, como candidato de la Alianza por el Cambio formada por el PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), obtuvo una mayoría relativa de 42.5% del voto, frente a 36% que recibió Francisco Labastida Ochoa del PRI, y a casi 17% del candidato perredista, Cuauhtémoc Cárdenas.

En segundo lugar, la actitud de Vicente Fox hacia el PAN siempre fue ambigua, a pesar de que había sido elegido diputado por ese partido en 1988 y gobernador de Guanajuato en 1995. Incluso cuando ocupó esos cargos en repetidas ocasiones expresó su fe en los liderazgos personalizados que se desarrollaban fuera del alcance de las reglas institucionales. Las suspicacias que le despertaban los partidos como agentes de la política tradicional encontraron una poderosa justificación en el acuerdo que concluyeron el presidente Carlos Salinas y la dirigencia panista, encabezada por Carlos Castillo Peraza, para resolver el conflicto poselectoral que estalló en Guanajuato en 1991 a raíz de las elecciones para gobernador en las que Fox había sido el candidato del PAN. Cuando la Comisión Electoral Estatal declaró ganador al priista, Ramón Aguirre, los panistas guanajuatenses, pusieron en pie una intensa movilización para exigir el reconocimiento de su presunto triunfo. El gobierno federal no aceptó las acusaciones de fraude y tampoco la derrota del PRI, pero Aguirre renunció el día que tomó posesión y Carlos Medina Plascencia, alcalde panista de León, fue designado gobernador interino, como resultado de una negociación entre el presidente Salinas y Castillo Peraza, en la que por razones poco claras se desecharon las pretensiones de Fox.

Tercero, durante la campaña presidencial las ambigüedades de Vicente Fox se acentuaron porque se empeñó en construir una candidatura al margen de las estructuras del partido, el cual únicamente se sumó a la ola de apoyo que

sus pretensiones a la presidencia de la República y se sumara a la movilización en torno al candidato de la alianza PAN-PVEM para formar un frente amplio por la democracia. Cárdenas nunca aceptó la propuesta.

se empezó a formar en 1998. En cambio, *Amigos de Fox*, la organización extra partidista creada para promover la candidatura presidencial, mantuvo el control de la campaña y sobre todo de los cuantiosos recursos financieros privados que logró movilizar. Un año después, la convención panista que debía elegir candidato presidencial tuvo que rendirse ante las grandes dimensiones que había adquirido el apoyo al guanajuatense: por primera vez en la historia del PAN la votación de los delegados fue innecesaria, y Fox fue aclamado candidato.

No obstante su éxito abrumador, hubo corrientes dentro del partido que resintieron este procedimiento que impulsó la ola de entusiasmo, como una imposición.

Estos antecedentes explican que al inicio de su gobierno la actitud de Fox frente a su partido fuera cuando menos, de amable indiferencia. Al igual que otros candidatos presidenciales, consideraba que la organización había jugado un papel secundario en su triunfo, y no se sentía obligado a gobernar con el partido.¹¹ En muy poco tiempo quedó expuesta su estrategia de construcción de una presidencia plebiscitaria.

¹¹ En una entrevista que otorgó a cuatro días de la elección, Fox afirmó contundente que Acción Nacional tenía que respetar el derecho del presidente a integrar su gabinete sin injerencia del partido: “¡Al final quien gobierna es Vicente Fox, no es el PAN!” Elena Gallegos y Juan Manuel Venegas, “El PAN ya me formó, ahora me tiene que dejar ir”, *La Jornada*, 6 de julio de 2000. En diciembre los panistas escucharon escandalizados los nombres de los 38 integrantes del primer gabinete ampliado de Vicente Fox, que incluía a comisionados y coordinadores, sólo siete eran miembros del partido. Resulta revelador que entre las consideraciones que según Rubén Aguilar y Jorge Castañeda, miembros del círculo íntimo foxista, se hicieron para designar a Luis H. Álvarez responsable del proceso de pacificación de Chiapas no figure su calidad de líder del Partido Acción Nacional o su pertenencia de larga data a ese partido. Ver: Rubén Aguilar y Jorge G. Castañeda, *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, México, Grijalbo, 2007, p. 81.

La convicción de Fox y de su grupo de asesores —de los cuales la mayoría no pertenecía al PAN— de que representaba a los demócratas del país, sin distinción partidista, inspiró muchas de las decisiones que causaron el distanciamiento. Por ejemplo, cuando Fox integró su primer gabinete con personas provenientes de diversas fuerzas políticas puso en igualdad de circunstancias a los panistas con perredistas y priistas que habían sido los adversarios del 2 de julio. Las perspectivas de que el PAN tuviera algún tipo de influencia sobre el proceso de toma de decisiones se desvanecieron casi del todo con la llegada del grupo foxista al poder, la mayoría de cuyos integrantes no pertenecía al PAN, y no pocos habían sido incluso miembros del PRI o de gobiernos priístas.¹² Este fue el primer desencuentro público del presidente Fox con su partido.

A partir de que se dio a conocer la composición del gabinete, la relación entre el presidente y su partido se convirtió en un tema de discusión y de división en las filas del panismo, y entre éste y el gobierno. Unos defendían la subordinación del partido a la autoridad presidencial, mientras que otros, por el contrario, asumían la defensa de los intereses de la organización, y reprochaban a los miembros del gabinete su desconocimiento del PAN, y, sobre todo de la doctrina, y

¹² Las señales de que el presidente electo, Vicente Fox, formaría su gabinete con personas ajenas al partido produjeron descontento en las filas del panismo y aumentaron la desconfianza. Para aliviar la creciente incomodidad Fox se reunió con el Consejo Nacional de su partido el 18 de noviembre, a dos semanas de la toma de posesión para pedirles “con humildad” su apoyo y para ratificar su compromiso con “la trayectoria histórica de mi partido”, “...con los principios fundamentales de humanismo, de solidaridad, de dignidad de la persona humana, que son propios de nuestro Partido y que son nuestra oferta, que es nuestra ideología... Quiero pedirle a mi partido, a este Consejo Nacional, que durante los próximos seis años sea también mi Consejo Nacional, el Consejo de la Presidencia de la República”. “Construir una gran nación”, *La Nación*, 22 de noviembre de 2000, año LIX, núm. 2141.

se preguntaban con inquietud cómo iban a gobernar estos funcionarios tan ajenos a las ideas y a las tradiciones partidistas.

Luis Felipe Bravo Mena, presidente del partido en el primer tramo del gobierno, buscó defender la independencia de Vicente Fox frente a las severas críticas que le dirigían sus correligionarios: “Somos un mismo equipo para actuar consecuentemente tanto en la administración pública como en el Congreso...pero el gobierno no estará al servicio del Partido, ni la vinculación y lealtad entre ambos se mide por el número de carteras que militantes del Partido ocupan en el Gabinete”.¹³ Esta postura era comprensible dado el temor a la “abusiva simbiosis” del “partido-gobierno”; lo que era menos entendible era el temor de que el partido se convirtiera en un instrumento de la política presidencial, aun cuando así hubiera ocurrido entre los presidentes del PRI y su partido, pues, después de todo si el PAN quería asumir el poder tenía que hacerlo en los términos que dicta el régimen presidencial. No obstante, la libertad que Bravo Mena reclamaba para el jefe del Ejecutivo, en el caso de Vicente Fox era equivalente a relegar al PAN a una posición secundaria; además plantea el riesgo de que su gobierno fuera indistinguible de los gobiernos priistas anteriores.

Bravo Mena intentó desarrollar la noción de “vinculación democrática” para dar forma a las relaciones entre

¹³ Luis Felipe Bravo Mena, en *La Nación*, 6 de diciembre de 2000, año LIX, núm. 2142. Un mes antes de que se anunciara el nuevo gabinete *La Nación* publicó un editorial que planteaba el temor a que el PAN en el poder repitiera la historia de la relación de subordinación del PRI a la presidencia de la República: “...Con estos antecedentes sería muy lamentable que algún panista se confundiera y que ganada ya la Presidencia del gobierno de la República se manifestara reclamando desde sus propias y parciales perspectivas un premio a la militancia, considerando que el triunfo electoral es más de partido que del pueblo, quien proclama la exigencia de un cambio”. “Gobernar para todos”, *La Nación*, 8 de noviembre de 2000, año LIX, 2140, p. 1.

el presidente y el PAN. Explicó las primeras dificultades que se presentaron entre los legisladores panistas y el jefe del Ejecutivo como un incidente, problemas naturales en una etapa de aprendizaje, pero, según él, la comunicación entre Vicente Fox y el partido era “fluida”. “Continuamente se dan reuniones con el Presidente en donde platicamos los temas de la agenda...vamos conjugando la visión de ambos...”.¹⁴ Sostenía que había contacto permanente con la secretaria de Gobernación y con los otros miembros del gabinete, e insistía en que “...cada uno (presidente y partido) en nuestro terreno, pero que sí compartamos la totalidad de la estrategia general gubernamental, y le vayamos dando seguimiento”.¹⁵ Sin embargo, el gobierno parecía menos dispuesto que el PAN a establecer esta relación. Tan es así que en las dos legislaturas correspondientes al sexenio, se presentó la misma falta de coordinación entre el presidente y su partido. Así quedó demostrado en el primer trimestre de 2001, cuando en la discusión de la ley indígena el presidente trató a Acción Nacional como si fuera parte de la oposición; y después, en los meses de octubre a diciembre de 2003, cuando a los legisladores panistas les tocó un papel secundario frente a una fracción de la bancada del PRI en la discusión de la reforma hacendaria. En el primer caso el aliado objetivo del presidente fue el EZLN, en el segundo, el antiguo partido oficial.

La primera crisis en la relación presidente-partido

En los primeros meses de 2001 se produjo una crisis en las relaciones entre Fox y los legisladores de la bancada panista en el Congreso, que reprobaban su estrategia hacia el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

¹⁴ Silvino Silva Lozano, “Bravo Mena: vinculación democrática, algo inédito en México”, *La Nación*, 8 de agosto de 2001, año LXI, núm. 2159, pp. 3-7, p. 4.

¹⁵ *Idem.*

A unos cuantos días de iniciado su gobierno, el 5 de diciembre de 2000, el presidente presentó al Congreso una iniciativa de ley que sintetizaba el “espíritu de los Acuerdos de San Andrés”, en respuesta a la demanda del EZLN de que así se hiciera. La base de la propuesta era el documento de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), integrada por legisladores de diferentes partidos, que en 1996 había elaborado la *Iniciativa de Reformas Constitucionales sobre Derechos y Cultura Indígenas*, basada en los mencionados Acuerdos. El gobierno de Vicente Fox también aceptó liberar a todos los zapatistas presos y ordenó el retiro del ejército federal de cuatro de las siete posiciones clave en el estado de Chiapas. Por último, el presidente saludó la convocatoria del EZLN a una gran marcha a la ciudad de México.

La estrategia conciliatoria del gobierno inspiraba gran desconfianza entre los legisladores panistas, que consideraban que eran muchas las concesiones a cambio de nada; además, también rechazaban el desplazamiento del poder Legislativo del proceso de negociación que el Ejecutivo había tomado en sus manos. El líder de la bancada en la Cámara de Diputados, Felipe Calderón Hinojosa, insistía en que el diálogo entre la Cocopa y el EZLN se había roto desde 1997, y que antes de atender las exigencias de los zapatistas era preciso restablecer el contacto con los legisladores: “No pedimos otra cosa sino que dialoguen con nuestros representantes, no pedimos otra cosa sino que reciban a nuestros compañeros y que sean ellos los responsables de ostentar la responsabilidad del Congreso y de coadyuvar al proceso de paz”.¹⁶

La prioridad que el gobierno otorgaba al conflicto en Chiapas también era motivo de desacuerdo entre el presidente y los legisladores, pues muchos consideraban que era un

¹⁶ “Reclama PAN apoyo para la Cocopa”, versión estenográfica de la intervención del diputado Felipe Calderón Hinojosa, LVIII Legislatura, el 24 de enero de 2001. *La Nación*, 7 de febrero de 2001, año LIX, núm. 2146, p. 10.

tema superado o regional que la política presidencial había reanimado de manera artificial e innecesaria.

Sin embargo, lo que causaba más escozor entre los panistas era que el gobierno hubiera adoptado como propia la ley de la Cocopa, y que como tal la hubiera presentado al Congreso.¹⁷

En términos generales, la estrategia de Vicente Fox en relación con el conflicto en Chiapas fue un primer ejercicio de una presidencia plebiscitaria, en el que desechó las propuestas de su partido sobre el tema, y buscó movilizar a la opinión pública para que ésta presionara al Congreso, y exigiera a los diputados y senadores adoptar sin más trámite las reformas propuestas.¹⁸

En este desencuentro incluso el presidente del PAN, Bravo Mena, se sumó a la rebeldía contra una iniciativa que ni siquiera mencionaba el documento que representaba la posición oficial del partido desde 1998, y en cuya elaboración había intervenido él mismo en tanto que miembro del

¹⁷ Según Aguilar y Castañeda, incluso después de haber dejado el gobierno Vicente Fox sigue pensando que se justificaba la prioridad que acordó al EZLN y a la ley indígena porque el conflicto en Chiapas tenía un “significado emblemático para la democracia”, en cambio las reformas estructurales, energética, hacendaria, laboral, entre otras, eran muy divisivas. También creía que su llegada al poder abría una oportunidad única para la solución de un conflicto que, en su opinión no estaba resuelto y que, si no se negociaba, “...podía estallar en cualquier momento...”, Aguilar y Castañeda, *op. cit.*, pp. 107-108.

¹⁸ “...ni en la visión o composición de su gobierno (Fox) había previsto una relación privilegiada con el Congreso. Toda la estrategia de Fox se centraba en el apoyo ciudadano expresado en las urnas. A lo largo de sus conversaciones con distintos políticos o mandatarios extranjeros, durante la etapa de la transición administrativa, había recogido la idea de que en las grandes democracias, los presidentes apoyaban sus iniciativas, primero en la gente, en la opinión pública, y luego las cabildeaban con los congresistas para sacarlas adelante. Y estos últimos se veían obligados a tener en cuenta a sus electores”. Aguilar y Castañeda, *op. cit.*, p. 84.

Senado.¹⁹ Los panistas mantuvieron como contrapropuesta a la iniciativa gubernamental las “Cartas Municipales”. Este proyecto reconocía las formas tradicionales de organización política y social de los pueblos indígenas a nivel municipal, pero rechazaba el principio de soberanía territorial de las comunidades indígenas sobre los recursos naturales y la organización del gobierno, que era el corazón de los Acuerdos de San Andrés. En opinión de los panistas el régimen de autonomía de esta propuesta introducía un cuarto nivel de gobierno que distorsionaba el orden constitucional.

El anuncio del subcomandante Marcos de que los zapatistas viajarían al Congreso Indígena a celebrarse en marzo en la ciudad de México profundizó la brecha que separaba a los legisladores del PAN del presidente Vicente Fox, pues éste dio la bienvenida a la marcha del EZLN, que inició en Chiapas el 24 de febrero, y se comprometió a garantizar su seguridad y su tranquilidad. La posición oficial del CEN del PAN expresaba su respeto a las decisiones del presidente y al trabajo del Comisionado Álvarez; sin embargo, añadía que esperaba del EZLN “señales claras, objetivas y verificables que demuestren su genuina disposición para el diálogo...” La desconfianza aumentó de manera considerable porque al llegar la marcha a la ciudad el subcomandante Marcos pronunció discursos en los que abundó en ironías y en descalificaciones de los gobiernos panistas y del propio presidente Fox; ridiculizó el encuentro con la Cocopa y encareció sus

¹⁹ Las decisiones de gobierno se discutían en el seno del Grupo de los Once, G-11, según Aguilar y Castañeda, o Grupo Pinos, del que formaban parte el *staff* presidencial, Ramón Muñoz, Eduardo Sojo, Arturo Durazo, Francisco Ortiz y Carlos Flores, el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, el secretario de Gobernación Santiago Creel, el secretario de Hacienda Francisco Gil Díaz, el comisionado de Orden y Respeto, Adolfo Aguilar Zinser, el comisionado para el Desarrollo Social, José Sarukhán, para Chiapas, Luis H. Álvarez y Rodolfo Elizondo, coordinador de la oficina presidencial para Atención Ciudadana, Aguilar y Castañeda, *op. cit.*, p. 81.

exigencias. Además de la aprobación de la ley, los zapatistas demandaban como condiciones previas a sentarse en la mesa de diálogo, la liberación de todos los presos y el retiro total del ejército de la zona de conflicto.

La insistencia de la bancada panista, en la que destacaba el senador Diego Fernández de Cevallos, en sostener la intervención del poder Legislativo como parte del proceso de solución del conflicto en Chiapas buscaba frenar la presidencialización del gobierno que había emprendido el foxismo, pues, a su manera de ver, esta estrategia ignoraba la historia del partido de resistencia al presidencialismo exacerbado del pasado. No obstante, las razones del forcejeo entre los legisladores panistas y el presidente Fox y su equipo de asesores más cercanos en relación con el EZLN, nacían de diferencias a propósito de la solución deseable, y del hecho de que, según Rubén Aguilar y Jorge Castañeda Gutman, funcionarios muy cercanos al presidente "...la estrategia de Fox descansaba en una –indispensable– alianza entre gobierno y zapatistas..."²⁰ No mencionan si el EZLN era parte explícita de ese acuerdo, pero sostienen que "...Era el único elemento que podía presionar al Congreso para aprobar la ley".²¹

La oposición a la estrategia presidencial subió de tono durante el mes de marzo de 2001 a raíz de la marcha zapatista pero, sobre todo, de la exigencia del subcomandante Marcos de que los comandantes del EZLN hicieran uso de la tribuna en el pleno de la Cámara de Diputados. Los legisladores panistas en bloque se sublevaron contra esta nueva condición. Los zapatistas habían ignorado los exhortos de los legisladores al restablecimiento del diálogo con la Cocopa, se habían empeñado en hacer a un lado al poder Legislativo, y habían reconocido como interlocutor sólo al presidente Fox o a la opinión pública. El diputado García Cervantes, quien

²⁰ Aguilar y Castañeda, *op. cit.*, p. 87.

²¹ *Idem.*

fungía entonces como presidente de la Mesa Directiva y de la Comisión Permanente subió a la tribuna a finales de enero para advertir que la marcha del EZLN al Distrito Federal podía violar la ley y complicar todavía más el proceso de paz; además objetó vigorosamente que los comandantes zapatistas entraran al recinto legislativo armados y encapuchados, e hicieran uso de la tribuna en violación de la Ley Orgánica del Congreso. Concluyó su intervención: “¿Queremos hacer la apología de la violencia?”²²

A ojos de los panistas, Vicente Fox estaba actuando igual que los presidentes priistas que se imponían a la ley para manipularla a su antojo y conveniencia. Ninguno de sus argumentos, y tampoco el desacuerdo explícito y público de los legisladores movió al presidente Fox a modificar un centímetro su estrategia.

El 20 de marzo el presidente de la República apareció en televisión, en cadena nacional para exhortar a los legisladores a aprobar las reformas constitucionales propuestas, pero sólo provocó una viva reacción entre ellos. El 22 de marzo el diputado Calderón asumió la defensa del Congreso y de su autonomía frente a los señalamientos de que era objeto por parte del presidente Fox, quien había sugerido que era un obstáculo al diálogo, asimismo respondió a las demandas de los zapatistas. Sostuvo que aceptar las exigencias del presidente y del EZLN, sería una humillación para el Congreso y un sometimiento injustificable del poder Legislativo al poder Ejecutivo. Concluyó su intervención con estas palabras: “...respeto y aprecio a Guillén (apellido del subcomandante Marcos) y al presidente de la República (...) En esta grave hora nacional debe quedar claro también para la historia

²² Jorge Rodríguez Bañuelos, “Sin diálogo previo, la marcha zapatista amenaza la paz”, *La Nación*, 7 de febrero de 2001, año LIX, núm. 2146, pp. 8-9.

que más allá de esos respetos, ni Marcos ni Fox mandan en esta Cámara de Diputados”.²³

Los legisladores panistas terminaron por ceder a la presión del presidente, del PRD y de núcleos influyentes de opinión pública, y los comandantes zapatistas hicieron uso de la tribuna en el pleno de la Cámara.²⁴ Sin embargo, sólo los diputados que eran miembros de las comisiones de Asuntos Indígenas y de Asuntos Constitucionales asistieron a la sesión, en señal de protesta.

Por una coincidencia, la XVIII Asamblea Nacional del PAN se celebró en las mismas fechas en que se desarrollaba el debate a propósito de la presencia del EZLN en la Cámara. Entonces, Vicente Fox pudo calibrar las dimensiones de la oposición del panismo a su estrategia para resolver el conflicto en Chiapas, y observar directamente que no era exclusiva de los legisladores “doctrinarios”, sino que estaba ampliamente extendida en el partido. Los asistentes aplaudieron con entusiasmo a sus líderes en el Congreso, Felipe Calderón y Diego Fernández de Cevallos, que habían expresado con

²³ “Ni Marcos ni Fox mandan en la Cámara de Diputados”, Intervención del diputado Felipe Calderón Hinojosa coordinador del grupo parlamentario del PAN en la Cámara Baja, 22 de marzo de 2001, *La Nación*, 4 de abril de 2001, año LIX, núm. 2150, pp. 10-12.

²⁴ Durante los trabajos de la XVIII Asamblea Nacional del PAN el 24 y 25 de marzo, el líder de la bancada en el senado, Diego Fernández de Cevallos, se refirió con la insolencia que le era bien conocida, a las presiones que había ejercido el presidente Fox sobre los legisladores, fueron “un hecho” y los vehículos Rodolfo Elizondo y Luis H. Álvarez. A la revista del partido declaró: “...yo sentía la presión de Fox todos los días y a todas horas. La entendí y la dejé pasar.” Sin embargo, en esa misma ocasión no dejó pasar la oportunidad de expresar su desacuerdo con la estrategia presidencial: “Él (Fox) es un hombre que está convencido de que la mejor forma para llegar a un diálogo y a la paz es lo que ya todo México conoce, es decir que Marcos haga lo que se le dé la gana...”, Ramón Otero Conde, “Diego Fernández de Cevallos. Persiste la declaración de guerra del EZLN”, *La Nación*, 4 de abril de 2001, año LIX, núm. 2150, pp. 8-9.

meridiana claridad su oposición a la política del gobierno, e incluso no faltaron los abucheos al presidente Fox.²⁵

La iniciativa de reformas constitucionales relativa a derechos y cultura indígenas que presentó el Ejecutivo fue modificada en el Legislativo, para eliminar la noción de autonomías que era el corazón de los Acuerdos de San Andrés; la fórmula propuesta fue definida en los términos constitucionales establecidos, y las comunidades indígenas fueron reconocidas como entidades de interés público. La nueva legislación fue votada por unanimidad en el Congreso federal y en los congresos estatales, pero fue rechazada por el EZLN, y severamente criticada por la Comisionada de Asuntos Indígenas, Xóchitl Gálvez, y por el propio presidente Fox. En las semanas que siguieron a la votación de la ley los legisladores panistas insistieron en que no había rupturas, sino definiciones; no obstante, el enfrentamiento entre el presidente y su partido era inocultable.

La estrategia del gobierno en relación con el conflicto en Chiapas tuvo un éxito limitado. No trajo una solución de largo plazo, pero desactivó la causa zapatista. La entrada a la ciudad de México, las concentraciones en el Zócalo y las imágenes de los comandantes zapatistas en el pleno de la Cámara de Diputados, tuvieron un efecto catártico que consumió el entusiasmo público que despertaba el EZLN, y condenó la causa a un destino último en el limbo de los asuntos pendientes.

Las elecciones federales de 2003

En los dos primeros años del sexenio la política económica y el presupuesto anual del gobierno también suscitaron las

²⁵ Para una descripción de la atmósfera de resentimiento y desconfianza que se instaló en la Asamblea Nacional del PAN ante la presencia del presidente Fox, ver: Alejandra Lajous *et al.*, *Vicente Fox. El presidente que no supo gobernar*, México, Océano, 2007, pp. 51-52.

críticas de los panistas. El presidente Fox mantenía una tasa alta de aprobación, entre 6.7 y 7, pero la evaluación de la opinión pública de su capacidad de gobierno era más severa. Entre noviembre de 2000 y noviembre de 2002, el porcentaje de personas que creía que el presidente Fox ejercía un buen liderazgo había pasado de 69 a 32%; y el porcentaje de quienes creían que tenía una buena capacidad para resolver problemas se redujo en ese mismo lapso de 67 a 27%.²⁶ El presidente Fox se negó a examinar las causas de este desplome y se involucró directamente en la promoción de los candidatos a diputados del PAN a la LIX Legislatura, con la esperanza de superar la condición de gobierno dividido que, según él, había obstaculizado la realización de sus políticas de gobierno. La participación de Vicente Fox en busca de la mayoría en la Cámara de Diputados tuvo como lema “quítale el freno al cambio”.²⁷ La alusión al obstáculo que representaba el Legislativo que contenía este mensaje era muy desfavorable a la imagen pública del Congreso.

Los estrategias de Acción Nacional consideraban que la participación del presidente en la campaña tendría un efecto negativo sobre sus candidatos, a quienes tocaría pagar la factura de decisiones gubernamentales en las que tuvieron poco que ver, o peor todavía, con las que estaban en completo desacuerdo. Más allá de las discrepancias y los enfrentamientos interpartidistas, la opinión pública identificaba a

²⁶ Consulta Mitofsky, “Evaluación del gobierno de Vicente Fox, 12a. Medición”, www.consulta.com.mx, acceso: 02/09/2004.

²⁷ Aguilar y Castañeda afirman que “Fox confiesa que hizo todo lo posible para alcanzar una mayoría panista en la elección de 2003...”. Su argumento era que el Congreso no le había querido aprobar las reformas estructurales y que era necesaria una mayoría para llevar adelante “el proyecto de nación”. “...Luchó para ganar, pero perdió. Opina que su actuación no resultó contraproducente; si no hubiera hecho lo que hizo, los resultados habrían sido peores. Pero persiste la duda: ¿qué hubiera pasado si Fox no se involucra en el proceso?”, Aguilar y Castañeda, *op. cit.*, p. 327.

la presidencia de la República con el PAN y viceversa, como parte del conjunto “gobierno”. Por consiguiente, las elecciones eran una oportunidad para expresar el descontento que le inspiraban por igual, los diputados en el Congreso —que según el presidente no lo dejaban gobernar— y Vicente Fox que no tenía la capacidad de hacerse escuchar y atender por los legisladores.

Los legisladores del PAN no alcanzaron la mayoría en la Legislatura LIX y se frustraron las expectativas del presidente Fox de superar la condición de gobierno dividido. Los candidatos panistas también fueron derrotados en las elecciones para gobernador de Campeche, Colima, Nuevo León y Sonora, aunque Acción Nacional retuvo la gubernatura de Querétaro y conquistó la de San Luis Potosí. En cambio, su presencia en el Distrito Federal se desplomó, porque perdió veinte de los 23 distritos que había ganado en 2000. Estos resultados redujeron la capacidad de influencia de los legisladores panistas sobre el presidente de la República, y su imagen se vio afectada por las continuas quejas y críticas de que eran objeto por parte de otros funcionarios del gobierno.

Las interpretaciones de la derrota entre los panistas variaron. El presidente del partido, Bravo Mena concluyó que no habían alcanzado la mayoría absoluta porque el partido carecía de cuadros fuertes y de vínculos sólidos con la sociedad; ambos factores, decía, restaban potencial a los liderazgos regionales. Otros miembros vieron en los resultados un reflejo de la evaluación crecientemente negativa que la opinión pública hacía del presidente; pocos se atrevieron a expresar en forma abierta que la hostilidad del presidente Fox hacia el Congreso y hacia los legisladores, a los que había acusado de bloquear el cambio, podía haber influido en la elevada tasa de abstencionismo que registraron esos comicios. Pese a estas diferencias, la mayoría coincidía en que el partido había pagado los costos de la frustración que provocaba el gobierno del cambio.

Peor aún, los mediocres resultados electorales del PAN le restaron incentivos al presidente Fox para que dispensara un tratamiento privilegiado a los legisladores panistas, que en el segundo trienio del gobierno pasaron a ser un mudo acompañante del gobierno. Para compensar la debilidad de sus legisladores en la Cámara, el gobierno buscó una alianza con el PRI en apoyo a sus propuestas de reforma estructural. En los primeros meses de la LIX Legislatura el principal baluarte del foxismo en la Cámara fue Elba Esther Gordillo, que era la coordinadora de la fracción priista, quien asumió todo el peso de la ofensiva para sacar adelante la reforma hacendaria que, sin embargo, sucumbió ante el rechazo de los legisladores perredistas y de una corriente del PRI. Los legisladores panistas votaron disciplinadamente la iniciativa del gobierno, aunque ni ellos ni el partido, intervinieron en el diseño de la propuesta.²⁸

La incomodidad en las relaciones entre el presidente Fox y los legisladores panistas del trienio 2003-2006 no desapareció, aunque no se produjeron los enfrentamientos públicos ni las tensiones que se presentaron en el periodo anterior. El primer líder de los diputados panistas en este caso fue Francisco Barrio, un neopanista cuya trayectoria dentro del partido era similar a la de Vicente Fox. Sin embargo, en 2005, después de una brevísima incursión en la

²⁸ Según Aguilar y Castañeda, Roberto Madrazo y Elba Esther Gordillo habían conquistado la presidencia y la secretaría general del PRI gracias a una alianza con Vicente Fox cuyo propósito era "...llevar la dirección del partido tricolor a una mancuerna que apoyaría las reformas estructurales (...) principalmente en materia fiscal, energética y laboral..." Aguilar y Castañeda, *op. cit.*, p. 131. En la lista de participantes en la discusión detallada de las reformas no aparece el nombre de un solo panista. La ausencia es notable también porque en el proceso de renovación de la presidencia del PAN en marzo de 2002, Carlos Medina había puesto la reforma fiscal que entonces se presentó como ejemplo de la indiferencia del gobierno hacia el partido, y en particular hacia los legisladores panistas, entre quienes nunca hubo consulta ni cabildeo.

carrera por la candidatura presidencial, Barrio se sumó a la corriente interna que apoyaba a Felipe Calderón, en oposición al presidente que promovía al secretario de Gobernación, Santiago Creel.

Las reformas estructurales que propuso el presidente Fox en el trienio anterior y que debían haber materializado su programa de cambio tampoco fueron votadas en el periodo legislativo 2003-2006.²⁹ No obstante y a pesar de las reiteradas quejas del gobierno respecto a la inactividad del Congreso, o a la lentitud de los procesos legislativos, y de los estereotipos que se difundieron en la opinión pública de que el Congreso era un órgano básicamente improductivo y oneroso, y los legisladores eran unos políticos irresponsables,³⁰ las acciones de diputados y senadores se incrementaron a lo largo del sexenio, las tensas relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo no condujeron a la parálisis gu-

²⁹ Quedaron pendientes la reforma fiscal, la reforma energética, la reforma electoral, la reforma laboral, la reforma al sistema de pensiones, la reforma de seguridad y justicia, la reforma a telecomunicaciones, la reforma política y la ley de inversión extranjera. María Amparo Casar, “Una legislatura de claroscuros”, *Reforma*, 7 de mayo de 2006, www.reforma.com.mx, acceso: 04/02/2008.

³⁰ En estos años aumentó de forma significativa el número de iniciativas presentadas por los legisladores, si bien algunas de ellas eran simbólicas o simplemente irrelevantes. No obstante, fueron tantas que, según Benito Nacif, la capacidad del Congreso para procesarlas llegó a su límite, de suerte que se produjo un “rezago legislativo”, producto de insuficiencias institucionales antes que de la voluntad de bloqueo de la oposición. “Es probable que en la LIX Legislatura se termine estableciendo un nuevo récord histórico en volumen de legislación aprobada”. Benito Nacif, “Desempeño legislativo: parálisis o inflación legislativa?”, *Reforma*, 30 de octubre de 2005; www.reforma.com.mx, acceso: 04/02/2008. Un análisis cuidadoso de las acciones en el Congreso muestra que, pese a la imagen pública de un Congreso incapaz de llegar a acuerdos, o de la pobre disposición de los partidos para establecer coaliciones necesarias para sacar adelante las iniciativas, más del 71% de ellas fueron votadas por todas las fuerzas presentes en el Congreso. Ver Casar, *art. cit.*

bernamental, y muchas iniciativas presidenciales fueron votadas con agilidad.³¹

La desestabilización de los equilibrios internos del PAN

En un régimen presidencial el acceso al poder Ejecutivo acarrea desequilibrios en el interior del partido triunfador y en su posición dentro del sistema político. Estas alteraciones pueden comprometer su continuidad, porque la fuerza de la presidencia de la República puede minar su estabilidad institucional. En el caso del PAN durante el sexenio de Vicente Fox esta amenaza cobró forma en el ascenso de una corriente identificada con él y con una organización semisecreta llamada “El Yunque”, cuya identidad es, según la información publicada, marcadamente religiosa.³²

³¹ En mayo de 2001 se habían presentado 38 iniciativas del presidente, de las cuales diez fueron votadas por unanimidad, la mayoría era relativa a instituciones de crédito y servicios financieros, esto es, se trataba de temas importantes.

³² En 2003 el periodista Álvaro Delgado publicó *El Yunque. La ultraderecha en el poder*, un largo reportaje sobre esta organización vinculada con organizaciones de extrema derecha asociadas con la ofensiva anticomunista de la Iglesia en México en los años cincuenta. El Yunque sería una derivación del Movimiento Universitario de Renovadora Orientación, (MURO), una pequeña y violenta organización anticomunista de origen poblano que en los setenta hizo su aparición en la ciudad de León, en Guanajuato, para vincularse con los remanentes del sinarquismo, desde donde ingresó al PAN. A partir de la publicación de este libro se da por sentada la existencia de esta corriente de ultraderecha a la que, según Delgado, pertenecerían foxistas tan poderosos como Ramón Muñoz, Ana Teresa Aranda, Jorge Ocejo Moreno, Jose Luis Luego, Ana Rosa Payán, Francisco Garrido Patrón, Héctor Larios, Antonio Sánchez Díaz de Rivera, Guillermo Velasco Arzac, entre otros. Muchos de ellos son militantes notables de organizaciones de extrema derecha: Frente Universitario Anticomunista, FUA, Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana, CHIAC, Asociación Nacional Cívica Femenina, ANCFEM, Según este mis-

La consecuencia más significativa que tuvo el triunfo de 2000 sobre Acción Nacional fue la aparición de una falla en la organización que separaba a quienes apoyaban la subordinación del partido a las decisiones del presidente Fox, y quienes, en cambio, defendían su autonomía. En el pasado Acción Nacional había vivido conflictos internos derivados de diferencias básicamente de estrategia política, por ejemplo, entre abstencionistas que consideraban que los comicios eran una farsa que era preferible no convalidar, y participacionistas que, en cambio, creían en la utilidad del ejercicio electoral, aunque fuera limitada. En los años setenta surgió un áspero debate en relación con la política de crecimiento del partido entre quienes, como José Ángel Conchello, pugnan por la apertura del partido al voto de protesta sin importar su conocimiento o adhesión a la doctrina, y quienes insistían en que esa identidad era condición irrenunciable de todo panista. Entre 2000-2006 la fuente de división interna fue el desacuerdo a propósito de la relación entre el partido y la presidencia de la República, y provocó la formación de dos corrientes antagónicas: foxistas y antifoxistas. En cierta forma este conflicto reproducía las diferencias entre aperturistas y doctrinarios del pasado.

mo periodista El Yunque inició la penetración del PAN desde 1979. Ver: Álvaro Delgado, *El Yunque: la ultraderecha en el poder*, México, Plaza Janés, 2003. Según uno de sus fundadores en Puebla, Manuel Díaz Cid, El Yunque es una asociación que "...busca instaurar 'el reino de dios' en la tierra y evangelizar las instituciones públicas mediante la infiltración de todos sus miembros en las más altas esferas del poder político..." Mónica Azcárate, "Hasta hace cinco años, Díaz Cid fue de El Yunque; 'hoy no tiene razón de ser', dice", *La Jornada de Oriente*, 25 de agosto de 2003, www.lajornadadeoriente.com.mx, acceso 6 de diciembre de 2007. En agosto de 2007, el ex senador por Chihuahua, Javier Corral afirmó ante los medios que los miembros de esta organización habían asaltado al PAN "hace muchos años, se metieron, conquistaron posiciones muy importantes..." www.dossierpolitico.com, 2007-08-18; acceso 6 de diciembre de 2007.

Los objetivos de transformación del partido fueron difíciles de alcanzar a la sombra de la falla que fue abriéndose paso en su interior, y que se impuso incluso a aquélla entre el centro y la periferia que dictó la lógica interna del partido durante los años ochenta.³³ Según Bravo Mena al iniciarse el gobierno eran más serios los conflictos internos que las tensiones que se habían desarrollado en la relación con el presidente.³⁴ Durante el sexenio el PAN renovó dos veces su Consejo Nacional, en 2001 y en 2004, en 2002 Luis Felipe Bravo Mena fue reelegido presidente del partido, y en 2005, Manuel Espino alcanzó esa posición con el decidido apoyo de Vicente Fox. En cada caso el eje de la alineación de fuerzas en el interior del partido fue la relación con el presidente, y la relación entre el gobierno y el partido; entonces se formaron dos grandes constelaciones: los foxistas y los “doctrinarios”, por llamarlos de algún modo. Las relaciones entre ambos grupos adquirieron un tono ríspido conforme avanzaba el tiempo.

Las dudas a propósito de la lealtad de Vicente Fox a los principios y las normas del partido venían de muy atrás, desde su ingreso al PAN como parte de la corriente empresa-

³³ Tania Hernández Vicencio, “Paradojas, acuerdos y contradicciones: el Partido Acción Nacional”, en Reveles Vázquez, *op. cit.*, pp. 165-186.

³⁴ En una entrevista otorgada al órgano del partido en abril de 2001, es decir, después de la tormenta que había provocado la estrategia en relación con el conflicto en Chiapas, el presidente del PAN, Bravo Mena declaró: “El partido está en un intensísimo proceso de cambio, (...) las dinámicas de la vida interna están impactadas fuertemente por el fenómeno del poder...El Partido ahora es una instancia en donde se disputa el poder y eso transforma mucho lo que era la convivencia interna del Partido. En muchos lados existe el talento, la voluntad para ir articulando la vida interna junto con este fenómeno de poder, pero en otros se les complica mucho, entonces se provocan conflictos que parecen insuperables”. Silvio Silva Lozano, “Sí a municipios autónomos indígenas”. Entrevista con Luis Felipe Bravo Mena, 28 de marzo”, *La Nación*, 18 de abril de 2001, año LIX, núm. 1251.

rial que hizo del partido un vehículo de protesta y de participación en los años ochenta, a raíz de la expropiación de la banca. Por una parte, para muchos, al iniciarse el año 2000 los neopanistas seguían siendo unos advenedizos cuya presencia en el partido estaba marcada por el signo de la oportunidad; por otra, Vicente Fox se veía a sí mismo como una víctima de las “concertaciones”, de las componendas a que eran propensos los partidos, como la que habían concluido el presidente Carlos Salinas y la dirigencia panista en 1991 en relación con la gubernatura de Guanajuato, a la que se ha hecho alusión antes, y cuya víctima había sido la pretensión de triunfo de Vicente Fox. La campaña electoral de 2000 también propició la desconfianza entre Fox y el PAN, en vista de la preminencia de *Amigos de Fox*. La distancia entre los miembros de esta organización y el partido nunca fue realmente superada. Por estas mismas razones el principal instrumento de los defensores del partido frente al ascenso del foxismo fue esgrimir la doctrina, y apelar a la legitimidad derivada de la identidad partidista, atributo del que carecían casi todos los miembros del círculo cercano al presidente.

La distancia entre el presidente Fox y su partido también se hizo pública a partir de la aparición en los medios y en las declaraciones de algunos miembros del partido relativas a la existencia de un ala extrema aglutinada en el Yunque, organización a la que pertenecían muchos de los flamantes funcionarios foxistas, cuyo radicalismo rechazaban los doctrinarios que se asumían como demócratas, defensores de las instituciones políticas del liberalismo y del pluralismo, así como de los principios de la democracia cristiana, frente a las posiciones clericales y abiertamente antiliberales de los yunquistas.

La conquista de la presidencia de la República impulsó el crecimiento del partido y fue para Luis Felipe Bravo Mena la oportunidad de lanzar en 2001 lo que se convirtió en un

agitado proceso de reforma integral. Su objetivo era que el partido fuera "...una estructura de participación ciudadana mucho más efectiva ...no se trata de ser sólo una maquinaria electoral, necesitamos hacer una mejor organización política que canalice entre la base ciudadana, hacia el gobierno, la población, como también ser un buen canal, a través del cual la información y la orientación del gobierno y del Partido se conozca con mayor facilidad entre los ciudadanos..."³⁵

Estas propuestas y su implementación efectiva durante los primeros tres años del gobierno, demuestran que contrariamente a la percepción generalizada de que Acción Nacional no sabía ser partido en el poder, al inicio del "gobierno del cambio", el partido diseñó planes muy ambiciosos de expansión y se preparó para lo que preveía como un periodo de acelerado crecimiento. En diciembre de 2001 tuvo lugar en Querétaro la XIII Asamblea Nacional Extraordinaria, donde se votaron modificaciones en la organización del partido que impulsaron la reforma estatutaria más amplia que había experimentado el PAN. Entre ellas destaca la creación de una Dirección de Acción Gubernamental que organizaba "...un sistema de trabajo con los comités estatales del PAN para recibir y canalizar a la secretaría de Gobernación y a otras dependencias las propuestas para delegados federales".³⁶ De esta manera el partido buscaba responder a las preocupaciones del presidente del partido quien había insistido en que el partido había adquirido responsabilidades de gobierno que lo obligaban a ser "...el eje de conducción política que nos corresponde junto con el gobierno...pasar a una cultura de responsabilidad de gobierno y saber que somos los responsables del gobierno, y que así nos ve la ciudadanía y así nos premiará o nos castigará..."³⁷

³⁵ Silva Lozano, "Bravo Mena...", p. 7.

³⁶ Armando Reyes Vigueras, "Asumamos con entereza la nueva realidad", *La Nación*, 23 de enero de 2002, año LX, núm. 2171, pp. 11-14, p. 11.

³⁷ Silva Lozano, "Bravo Mena...", *doc. cit.*, p. 7.

Entre 2001 y 2005 se modificaron los Estatutos, los Principios de Doctrina, los reglamentos internos, se modernizó el Registro Nacional de Miembros, se sentaron las bases para la creación de representaciones del partido en el extranjero, veáse en Estados Unidos; además el partido amplió y fortaleció su presencia internacional y consolidó sus vínculos con la Democracia Cristiana Internacional. También se lanzó una amplia campaña de proselitismo y de afiliación,³⁸ se reestructuraron las áreas involucradas en procesos electorales, se puso en pie un ambicioso programa de capacitación "...con el fin de que la persona conozca la visión y los valores del Partido; se prepara un nuevo cuaderno de trabajo, para los miembros adherentes y se busca que la inclusión de miembros activos al PAN se realice con base en su preparación ética".³⁹

Durante décadas de oposición el partido estuvo a salvo de las tentaciones del poder y supo mantenerse como un referente de compromiso desinteresado frente a las reiteradas denuncias de corrupción que pesaban sobre el PRI. Alcanzar el poder sometía a dura prueba la fuerza moral del PAN. Desde que se declaró el triunfo del 2 de julio de 2000 muchos panistas expresaron su preocupación por los efectos corruptores del poder. En abril de 2001, se dio a conocer el Código de Ética para los funcionarios del PAN, a quienes el presidente del partido llamó a ser "la primera fuerza moral del país."⁴⁰

³⁸ En enero de 2002 la presidencia del PAN reportaba 185 mil miembros activos y 223 mil adherentes; un total de 650 mil. Sin embargo, en el 2005 en plena campaña por la candidatura presidencial del PAN, un crítico de Felipe Calderón cuestionaba la efectividad y la seriedad de estos esfuerzos.

³⁹ Armando Reyes Viguera, "Asumamos con entereza la nueva realidad", *La Nación*, 23 de enero de 2002, año LX, núm. 2171.

⁴⁰ En la quinta Reunión de alcaldes panistas se discutió el Código de Ética que exigía a militantes y funcionarios del partido a que tengan un modo honesto de vivir y a que observen conductas apegadas a la moral y

Muchos de los cambios que se introdujeron en el partido apuntaban hacia el reconocimiento de la identidad partidista como un factor central de legitimidad en el seno de la organización, aunque su primera intención fuera paliar el temor a que la presidencia devorara al partido, y a que éste sufriera el destino del PRI. Cabe señalar que los temores se habrían planteado independientemente de quién fuera presidente, al igual que la preocupación por la pérdida del capital moral que los panistas reclamaban como un componente central de su identidad.

Cambios en la doctrina y en la organización

Públicamente los disensos en el interior del PAN fueron presentados como producto del antagonismo entre doctrinarios y pragmáticos; en términos ideológicos había algunas diferencias entre ambos grupos, o corrientes. Compartían la defensa de valores sociales como la familia y la tradición católica, pero los foxistas eran más antiestatistas y más proempresariales que los doctrinarios, y la actitud de aquéllos ante Estados Unidos mucho más confiada y complaciente que la de éstos. Sin embargo, estas diferencias no levantaron tanta polémica —y tampoco las modificaciones a la Proyección de Principios— como las relativas a los cambios en la organización del partido, por ejemplo, al modo de selección de los candidatos a cargos de elección popular.

Aparentemente, en el seno del partido los grupos coincidían en los propósitos de las modificaciones destinadas a precisar y afianzar una identidad partidista, pero las

a las buenas costumbres, que en todo momento se conduzcan con honradez, integridad, imparcialidad, congruencia, probidad, lealtad, civilidad, eficiencia, tolerancia, responsabilidad, respeto y espíritu de servicio. Jorge Rodríguez Bañuelos, “Seamos la fuerza moral de México”, Código de ética para funcionarios del PAN, fortalecer la identidad y la mística del PAN, *La Nación*, 2 de mayo 2001, año LXI, núm. 2152.

motivaciones eran radicalmente diferentes. Los antifoxistas veían en la identidad doctrinaria un antídoto contra la corrupción en la que había incurrido ya varios funcionarios y cuya sombra alcanzaba incluso a la esposa del presidente –Marta Sahagún– y a su familia, así como una respuesta a la inestabilidad y a los desacuerdos que había generado el foxismo, y la estrategia de puertas abiertas, o de partido electorero que lo había llevado al poder. Los foxistas, en cambio, creían que la doctrina les aseguraba la continuidad, porque la extendían hasta incorporar el programa de gobierno del presidente. Sus adversarios, en cambio, se identificaron como los herederos de Carlos Castillo Peraza, que había dejado una huella profunda en la doctrina del PAN, inspirada en la doctrina social de la iglesia. De Castillo Peraza los panistas doctrinarios retomaron las ideas de un capitalismo con rostro humano, o del necesario intervencionismo estatal y de los valores de la moral tradicional vinculados con la santidad de la familia y el rechazo al aborto. En virtud de la importancia de estos temas para el PAN, el partido queda situado en la corriente más conservadora de la *Internacional de Centro Democrático*, la agrupación de partidos demócrata cristianos cuyo ánimo es más liberal y laico que el de la Democracia Cristiana Internacional a la que sustituyó en 1999, y en la cual el PAN ha desempeñado una labor muy activa.

En la *Proyección de Principios* de 2002 resurge el anti-liberalismo tradicional del PAN que sitúa a la persona en el corazón de sus preocupaciones, vinculada a la comunidad natural por excelencia, la familia, que es la piedra angular de la sociedad, y el marco de referencia cultural de la persona, es decir, el contrapeso al individualismo liberal hacia el cual los panistas mantienen su tradicional desconfianza. El documento introduce algunos temas nuevos, por ejemplo, la equidad de género que ocupa el lugar de la igualdad social, a la cual no hay ninguna referencia; en cambio, propone la

autosustentabilidad, y la mundialización.⁴¹ Este concepto, que desarrolló ampliamente Castillo Peraza, pretende ofrecer una alternativa a la globalización al cual critica porque lo considera un fenómeno “deshumanizado”, exclusivamente económico. La mundialización es una protección contra “el renacimiento de los nacionalismos estatistas y populistas”, según Castillo Peraza es una apertura al mundo que “acompaña” la formación de un mercado global, y que está “protagonizada por personas, comunidades y naciones que se relacionan entre ellas con libertad y dignidad...”⁴²

Sin embargo, la transformación más notable de la doctrina del PAN se refiere a las funciones que le atribuye al Estado, aunque no le merezcan un tratamiento aparte en el documento, como ocurre con la persona o con la nación. A diferencia del antiestatismo del pasado, sobre todo en el terreno de la educación y de la cultura, el capítulo IV de la Proyección de Principios de 2002 afirma que en esa materia el Estado tiene la responsabilidad: “...compartida con la sociedad (de) proveer a la población de servicios educativos de alta calidad para lograr ciudadanos plenos...”⁴³ Asimismo, se refiere a la necesaria intervención estatal para regular los medios de comunicación y para garantizar el “respeto permanente a la libertad de expresión y al bien común”. “El Estado acompaña y regula esta función...” con el propósito de “detonar” una “solidaridad activa”. Es probable que este cambio, que es casi revolucionario en términos de la doctrina

⁴¹ Partido Acción Nacional, *Proyección de principios... doc. cit.*, p. 7.

⁴² Carlos Castillo Peraza, *El porvenir posible*, Estudio introductorio de Alonso Lujambio y Germán Martínez Cázares, México, Fondo de Cultura Económica, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2006, pp. 528-537.

⁴³ Partido Acción Nacional, *Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional 2002*, Aprobada en la XLV Convención Nacional con fecha 14 de septiembre de 2002. www.pan.org.mx, acceso 18/12/2007. Entre los miembros de la comisión redactora de este documento destacan César Nava y Rogelio Carvajal.

panista, haya sido inducido primero por el papel prioritario que el Papa Juan Pablo II acordó a la defensa de los *valores* en la misión de la Iglesia, y como escudo de protección de la familia y de la persona. Así, en adición a la salvaguarda de la libertad de expresión y de la propiedad privada, y más en general de los derechos de la persona, o de la corrección de las fallas de mercado, el PAN se compromete con sostener la acción positiva del Estado en educación y cultura, siempre y cuando asuma su deber de respetar la preeminencia de la familia en un terreno en el que de todas formas le toca un papel subsidiario.

Ahora bien, para los panistas de principios del siglo XXI la educación no es un medio de redención individual, como lo es para los liberales, sino que es primero un transmisor de valores, un arma de integración y, por consiguiente, de reproducción antes que de transformación social.

La huella de la doctrina de la Iglesia en la *Proyección de Principios* está presente también en el reiterado compromiso del partido con el “respeto a la vida”. El capítulo 1 estipula: “La vida y la dignidad del ser humano deben protegerse y respetarse desde el momento de su concepción hasta su muerte natural”; y el capítulo 11 reitera el compromiso del PAN con el “...valor de la vida humana desde la concepción hasta la muerte natural y el derecho de cada persona a que su vida sea respetada de manera total”.

Más allá de la ideología, los panistas buscaron afianzar la lealtad al partido mediante normas estatutarias precisas que incluían sanciones, como si se tratara de forjar la identidad partidista no sólo con ideas, sino también con disciplina institucional. En la XIV Asamblea Nacional Extraordinaria que se celebró en Querétaro el 1 de mayo de 2004, se reformó y adicionó casi la tercera parte de los artículos del Estatuto para responder a dos grandes preocupaciones: la disciplina partidista y los métodos de selección de candidatos a cargos de elección popular. Ambas revelan las tensiones derivadas

del ascenso del foxismo cuya fuerza se atribuye a una política de puertas abiertas que desfiguraba al partido porque desdeñaba la doctrina. Los debates y el realineamiento interno de los grupos sugieren que las opciones eran: el pragmatismo inmediatista de Fox, o una identidad partidista *integral* –según Germán Martínez Cázares– que se sostiene en la doctrina y en la lealtad a la organización. Este debate proyectaba la falla que separaba a foxistas de doctrinarios.

En la XIV Asamblea los cambios estatutarios más discutidos fueron los referentes a los requisitos para ingresar al partido y a la elección de candidatos. Los mediocres resultados de los comicios de 2003 fueron utilizados como prueba de que “no son postulados candidatos ganadores comprometidos con nuestra doctrina”; pero identificarlos planteaba en apariencia un dilema porque eran raros los individuos que combinaban lealtad partidista y capacidad de movilización. Sin miedo a contradecir su postura respecto a la importancia de la doctrina, los foxistas proponían que la elección de candidatos estuviera abierta a toda la ciudadanía; en cambio, los doctrinarios –por llamarlos de alguna manera– insistían en que las candidaturas tenían que ser decisión exclusivamente de la militancia. Germán Martínez, quien en ese momento fungía como vicecoordinador de la bancada en la Cámara y director de Estudios del partido, defendió la elección cerrada con el argumento de que en una competencia abierta se corría el riesgo de que los adversarios eligieran a los candidatos del PAN, y añadió: “...no puede valer lo mismo un voto de Luis H. Álvarez que el de Roberto Madrazo”.⁴⁴ Los doctrinarios lograron mantener las elecciones primarias cerradas.⁴⁵ Este

⁴⁴ Citado en: Armando Reyes Viguera, “Reforma de estatutos. Las nuevas reglas del juego”, *La Nación*, 10 de mayo de 2004, núm. 2223, pp. 14-15, p. 15.

⁴⁵ Se introdujo un sistema doble de elección de candidatos: por convenciones de delegados y por asamblea. Los candidatos a diputados en convenciones y participan en el proceso sólo los militantes activos; en

fue el primer tanto que se anotó Felipe Calderón en la competencia por la candidatura presidencial.

Para reforzar la identidad partidista los Estatutos premian la lealtad doctrinaria y la disciplina. Por ejemplo, para ingresar al partido es preciso dar prueba de conocimiento y fidelidad a la doctrina, y un requisito de elegibilidad al Consejo Nacional es “Haberse significado por la lealtad a la doctrina y a la observancia de estos estatutos y demás disposiciones reglamentarias”.⁴⁶ La Comisión de Doctrina tiene la responsabilidad de velar por su observancia, y resuelve las posibles contradicciones entre los postulados doctrinarios y los programas de gobierno.

La disputa por el Partido

En los procesos de renovación de la presidencia del partido en 2002 y en 2005 cristalizaron las tensiones acumuladas en la relación entre el presidente Fox y los legisladores; así como el sentimiento creciente en la militancia de que las políticas gubernamentales les eran ajenas, al igual que muchas de las acciones presidenciales. El protagonismo de Marta Sahagún y su abierta injerencia en asuntos públicos contribuyeron a minar el apoyo de los panistas a Vicente Fox, que le reclamaban la ciega defensa que hacía de su esposa y la debilidad que mostraba hacia ella. El proceso de renovación interna en 2005 fue más divisivo que el anterior por la inminencia de la elección presidencial, prueba de que las querellas entre foxistas y doctrinarios no se habían resuelto, sólo se habían

cambio, toda la militancia, es decir, miembros activos y adherentes, votan en Asamblea en la elección de candidato a la presidencia de la República; y las candidaturas a gobernadores y senadores son votadas sólo por los miembros activos en Asamblea.

⁴⁶ Capítulo V, artículo 45, fracción b. El capítulo II, artículo 13, establece una larga lista de obligaciones y de sanciones en caso de indisciplina.

acumulado. En esta lucha los antifoxistas esgrimieron nuevamente la doctrina y la identidad partidista.

En la elección interna de marzo de 2002 el tema central fue la relación entre el gobierno y el partido. Luis Felipe Bravo Mena buscaba la reelección con el apoyo, apenas disimulado, del presidente Fox,⁴⁷ sostenía que la relación entre el presidente y el partido “(es) un problema coyuntural”, mientras que su adversario, Carlos Medina Plascencia, señalaba que el partido no se había beneficiado de la victoria de 2000, y que había “desajustes en la relación entre el gobierno y el presidente”. Según él la desvinculación entre ambos explicaba la significativa caída electoral del PAN en los comicios locales que se habían celebrado desde entonces. Proponía, en cambio, “una gestión compartida”, o “relación de acompañamiento” que suponía que el gobierno discutiera con el partido sus estrategias antes de hacerlas públicas, para hacerlo partícipe de sus definiciones, y no que el gabinete “...sin consultar, dé por hecho que contará con el apoyo panista”.⁴⁸

Estas posiciones reflejaban distintas nociones acerca de cuál debía ser la función del partido en el poder: Bravo Mena le asignaba sobre todo tareas académicas, pensaba que el PAN debía ser fundamentalmente una entidad generadora de identidad que contribuyera a crear una cultura democrática, mientras que Medina Plascencia reivindicaba el papel del partido en el diseño de políticas públicas;⁴⁹ aunque no hacía

⁴⁷ La candidatura de Bravo Mena para reelegirse en la presidencia del partido fue presentada por Juan de Dios Castro, quien era un viejo panista, en ese momento fungía como Consejero Jurídico de la Presidencia de la República. Francisco Barrio, un neopanista emblemático, introdujo la candidatura de Carlos Medina Plascencia.

⁴⁸ Citado en: Sandra Rodríguez Nieto, “En juego, la relación con Fox”, *Proceso*, 2002-03-04, www.proceso.com.mx, acceso: 17/12/2007.

⁴⁹ Bravo Mena propone tres ejes de acción durante un mandato renovado: Revalorizar la política, consolidar el sistema democrático y fortalecer la

a un lado la doctrina, pero consideraba que enfrentaban el reto de vivir la “doctrina hacia adentro” y ser identificados como el partido del Bien Común y de la Justicia Social. La derrota de Medina Plascencia fue el triunfo del foxismo, pero no estabilizó las relaciones entre el presidente y su partido. Los resultados de las elecciones de 2003 profundizaron el desacuerdo, pues mientras unos atribuyeron a los errores del gobierno y a Vicente Fox el retroceso del partido; los foxistas responsabilizaron a Medina Plascencia que había coordinado la campaña.

Los cambios en el interior del PAN no resolvieron las tensiones internas, y es probable que hayan agravado la falla que se abrió con la llegada de Vicente Fox a la presidencia de la República. Su sombra condicionó las elecciones internas de marzo de 2005 para la renovación de la dirigencia que se desarrolló en el contexto de la puja por la candidatura presidencial del PAN de 2006. En esta ocasión nuevamente se presentó Carlos Medina Plascencia, pero como muestra de los continuos reacomodos internos que generaban las tensiones, el grueso de su apoyo provenía de los autodenominados “doctrinarios”, cuya presencia como corriente diferenciada en el interior del partido se había fortalecido a raíz del inicio de la precampaña de Felipe Calderón en mayo de 2004; la fuerza de su contrincante, Manuel Espino, era el apoyo del presidente Fox.⁵⁰

cultura democrática. Armando Reyes Vigueras, “Contienda democrática”, *La Nación*, 14 de marzo de 2002, año LX, núm. 2174, pp. 23-26.

⁵⁰ La candidatura de Medina Plascencia fue introducida por Felipe de Jesús Vicencio Álvarez, miembro del panismo tradicional; en cambio, Manuel Espino fue presentado por la neopanista yucateca Ana Rosa Payán, aparentemente miembro de El Yunque. Según Aguilar y Castañeda: “Fox dice que siempre mantuvo una relación lejana con la dirigencia; que nunca le interesó el control del partido, o buscar que lo encabezara un presidente a modo que apoyara de manera incondicional a su gobierno. No obstante, de nuevo, parece difícil creer que Manuel Espino no fue el

La elección se resolvió con el triunfo de Espino, quien en una segunda vuelta de votación obtuvo 196 votos de consejeros, frente a 175 de Carlos Medina Plascencia. Para los doctrinarios ésta había sido la victoria de una minoría organizada —el Yunque— que recurría al secreto y a estrategias ajenas a las normas y mecanismos internos del partido. Los peores temores de los doctrinarios fueron confirmados por la integración del Comité Ejecutivo Nacional, en la que el presidente del partido tiene una participación privilegiada, y predominaron antiguos militantes del DHIAC y de Ancifem, también identificados con el Yunque. Las reacciones críticas confirmaron la información a propósito de la existencia de la corriente de ultraderecha.⁵¹ Según Juan Ignacio Zavala: “La elección del nuevo presidente del PAN marca, sin duda, un giro a la derecha”.⁵² No obstante, las diferencias ideológicas que separan a ambas organizaciones son bastante imprecisas.

La actitud del nuevo dirigente, su relación con el presidente y con su esposa, y el indiscutible apoyo que ambos le brindaron indicaba que su intención era establecer la disciplina dentro del PAN, y superar el tibio apoyo —cuando no las críticas— de muchos dirigentes y de los legisladores panistas. Esta intención, más o menos evidente, explica que una de las primeras expresiones de Espino después de

candidato de Fox para el liderazgo del PAN en 2005”. Aguilar y Castañeda, *op. cit.*, p. 331.

⁵¹ Según Juan Ignacio Zavala, ex secretario de Comunicación del CEN del PAN: “Con el triunfo de una burocracia ligada o identificada con grupos de la derecha radical, el PAN se equivocó y perdió.” Citado en: Álvaro Delgado, “La toma del PAN”, *Proceso*, revista núm. 1480, 2005-03-13, www.proceso.com.mx, acceso 8 de diciembre de 2007. Según esta misma nota Manuel Espino confirmó tanto la existencia del Yunque como los lazos de amistad que lo unían a miembros de esa organización “...de los que me siento muy orgulloso”. *Idem*.

⁵² Juan Ignacio Zavala, “Vuelta a la derecha”, *Milenio*, 9 de marzo de 2005, www.milenio.com, acceso 8 de diciembre de 2007.

su elección haya sido: “Yo soy el que manda...”⁵³ Los doctrinarios temían que el nuevo presidente se lanzara en una política de purgas y persecución, dado que muchos de ellos se habían sumado a la precampaña de Felipe Calderón. Las aspiraciones presidenciales de Marta Sahagún y de Santiago Creel, ambos apoyados por Vicente Fox, podían estar detrás de estas medidas. En esta lucha por el partido, los doctrinarios le reprochaban a Espino sobre todo que fuera el jefe de una facción que actuaba como una logia masónica que promueve a sus miembros a todas las posiciones de poder y que perpetúa la división interna, no obstante los exhortos a la unidad.⁵⁴ Señalaban también que esta estrategia típica de minorías organizadas, tan ajena a los principios y a la ética del PAN lo asemejaba peligrosamente al PRI.

Sin embargo, a ojos de los doctrinarios el principal pecado de Espino era su lealtad al presidente de la República: “Cuentas con el presidente de Acción Nacional, en las buenas, en las malas y en las peores”⁵⁵ prometió el día que tomó protesta al frente del partido. En el contexto de los primeros escarceos

⁵³ Citado en Delgado, “La toma del PAN”, *art. cit.* Esta advertencia de Espino motivó la renuncia de la diputada Tatiana Clouthier, quien ante la prensa caracterizó al nuevo dirigente como “un hombre represor, vengativo, chiquito, peligroso (...) Llegó a regañar, a amenazar, y a decir ‘Aquí mando yo, se callan. Y no sale nada pa’fuera, porque lo que salga puede ser castigado...” Citado en Delgado, *art. cit.*

⁵⁴ Según el entonces senador Felipe de Jesús Vicencio Álvarez: “No hay precedente histórico de que un proceso de sucesión de nuestro jefe nacional hubiera estado en tal forma condicionado por la lógica de un grupo...en función de ciertas afinidades, se desplegaron las alianzas como nunca en la historia partidista”. Y añadía “...el partido está en el riesgo real de convertirse, en el mejor de los casos, en un partido de facciones, y, en el peor de los escenarios, en un partido sectario. Y ni Acción Nacional merece ni el pueblo de México necesita un partido de facciones ni un partido sectario”. Citado en: Delgado, “La toma del PAN”, *art. cit.*

⁵⁵ Citado en: Georgina Saldierna y Blanche Petrich, “En contienda cerrada, Espino se impone y queda al frente de Acción Nacional”, www.jornada.unam.mx, 6 de marzo de 2005, acceso 19/12/2007.

de la batalla por la candidatura presidencial esta fidelidad acrecentaba el riesgo de que el peso de la presidencia de la República, inclinada a favor de Sahagún o de Creel, se impusiera y que la inequidad desfigurara el funcionamiento de los mecanismos internos de selección —como había ocurrido seis años antes—. Las consecuencias para el partido eran de sobra conocidas.

A diferencia de lo que ocurrió tres años antes, la reconciliación interna poselectoral no ocurrió. Los perdedores aceptaron la derrota, pero no con el tono respetuoso de la elección anterior, sino que expresaron públicamente su desacuerdo; el líder histórico del PAN, Luis H. Álvarez, declaró a los medios que la elección del nuevo dirigente había sido un “proceso viciado”.⁵⁶ Se presentaron algunas renunciaciones, pero los doctrinarios —muchos de los cuales ya eran entonces “calderonistas”— se negaron a dejar la organización en manos de la nueva dirigencia, y apostaron a recuperarla apoyados en los recursos que ofrecía el mismo partido, pero también ventilaron su insatisfacción públicamente.

La batalla por la candidatura presidencial

Unas semanas después de la clausura de la XLVI Convención Nacional, el 28 de mayo de 2004, el secretario de Energía, Felipe Calderón, fue “destapado” por el entonces gobernador de Jalisco, Francisco Ramírez Acuña, en un acto de apoyo multitudinario que el presidente Fox consideró un desafío a

⁵⁶ Luis H. Álvarez declaró: “Observé en el ámbito interno actitudes sesgadas y comportamientos subrepticios que en nada corresponden con las normas de transparencia que han caracterizado a Acción Nacional a lo largo de su historia”. Citado en: Georgina Saliderna, Andrea Becerril, Victo Ballinas *et al.*, “La elección de Espino, viciada: Luis H. Álvarez”, *La Jornada*, 16 de marzo de 2005, www.jornada.unam.mx, acceso 19/12/ 2005.

su autoridad.⁵⁷ En una rueda de prensa celebrada con motivo de la visita del presidente Uribe de Colombia, afirmó que la reunión había sido “más que imprudente” y que había estado “fuera de lugar y de tiempo”.

La consecuencia de esta reprimenda fue la inmediata renuncia del secretario Calderón al gabinete presidencial, con el argumento de que esta descalificación lo había desacreditado, y lo había descalificado como interlocutor para convertirlo en “franco contendiente”. Su decisión estuvo también motivada por un “sentimiento de injusticia”; Calderón consideraba que se limitaba su presencia pública mientras la señora Marta Sahagún disponía libremente de los recursos de la presidencia de la República para promover sus ambiciones presidenciales, o Santiago Creel podía utilizar la influencia política de la Secretaría de Gobernación con el mismo fin.⁵⁸

⁵⁷ La reconstrucción de estos hechos que refiere Felipe Calderón es distinta de la que ofrecen Aguilar y Castañeda. Según éstos el presidente Fox se habría reunido con los aspirantes presidenciales de su gabinete desde “finales de 2004 y principios de 2005” para comunicarles las reglas de juego, entre ellas la de que “no podía haber mítines públicos”. Aguilar y Castañeda, *op. cit.*, pp. 327-328. De haber sido así, el presidente fijó las reglas demasiado tarde porque la comida organizada por el gobernador de Jalisco tuvo lugar el 28 de mayo de 2004, es decir casi seis meses antes de que supuestamente se reuniera con los interesados para tratar el asunto. Calderón, en cambio, sostiene que antes de la comida sólo habló con Ramón Muñoz, colaborador del presidente Fox en Los Pinos, quien “me deseó que todo saliera muy bien, pidiéndome que después nos reuniéramos para ir platicando cómo abordar el tema de la sucesión presidencial...”, Calderón, *El hijo...op. cit.*, p. 25. Según él, la reunión del presidente Fox con su gabinete en la que se trató este asunto se había realizado esa semana, y él no había sido invitado a asistir.

⁵⁸ Dice Calderón: “...una de las noticias relevantes ese fin de semana había sido la de las reuniones de la señora Martha Sahagún con diversos líderes de opinión, mujeres y organizaciones civiles, en las que se había difundido profusamente encuestas que la ubicaban como la mujer con mayor liderazgo y probabilidades de ser candidata a la presidencia”. Calderón, *El hijo... op. cit.*, p. 29.

Calderón temía que la competencia por la candidatura del partido fuera desigual: “Hay una condición muy dispareja en términos de presencia pública, de utilización de recursos, con respecto al secretario de Gobernación, pero a final de cuentas es una situación que el partido deberá corregir a sabiendas de que va en prenda la unidad del partido...”⁵⁹

Es muy probable que Calderón también hubiera calculado que, de permanecer en el gabinete, tenía menos posibilidades de darse a conocer en todo el país por la disciplina que le imponía su función, de mucho menor alcance nacional y peso político que la del secretario de Gobernación, e incluso de la esposa del Presidente que contaba con el efecto amplificador de Los Pinos.

La descalificación que hizo el presidente Fox de Calderón galvanizó a sus adversarios en el partido y reavivó las tensiones, porque para muchos de ellos el jefe del Ejecutivo se había inmiscuido en un proceso —la elección del candidato presidencial— que competía exclusivamente al partido. Varios gobernadores reprocharon a Fox su actitud, e incluso miembros de su gabinete. El secretario de Turismo, Rodolfo Elizondo aclaró: “en el PAN la elección de candidatos a la Presidencia es asunto del partido, no del Presidente”. Así, de la misma manera que en la Legislatura LVIII, Felipe Calderón se había erigido en el defensor del Congreso frente a los excesos del presidencialismo, al acercarse la sucesión presidencial se convirtió en el baluarte de la institucionalidad y de la identidad del PAN. Éste sería el tema de su campaña para las primarias del partido, y el eje de su estrategia.

En la disputa por la candidatura presidencial, que era también la batalla por el partido, el principal ariete de los *antifoxistas* fue la “identidad partidista”. En las páginas de *Proceso*, Germán Martínez, entonces diputado y direc-

⁵⁹ Georgina Saldierna, “Descarta Calderón que Sahagún sea candidata”, *La Jornada*, 28 de marzo de 2005, www.lajornada.unam.mx, acceso 19/12/2007.

tor de Estudios del partido escribió virulentos ataques al oportunismo de los foxistas y a la dirigencia encabezada en 2004 todavía por Bravo Mena, que había llevado al partido a establecer alianzas “sin ton ni son”, con el PRI, Convergencia o el PRD; la misma estrategia que, según él, estaba detrás de la omisión de la Secretaría de Salud en la defensa determinada del derecho a la vida. Según él, la ausencia de un verdadero compromiso doctrinario estaba detrás de las derrotas electorales que parecían haberse multiplicado en cascada desde 2001.⁶⁰

Desde la elección de Espino a la presidencia del partido, Germán Martínez, elevó el tono de sus críticas, así como la exigencia de recuperar la identidad del panismo. Según él, había llegado a su fin el partido electorero. Entonces el PAN debía hacer valer su diferencia cualitativa en relación con los demás partidos del espectro ideológico mexicano: “Los partidos que esconden su diferencia son una tramoya falsa desde donde se descuelgan intereses ajenos a los de robustecer al ciudadano (...) El Partido Acción Nacional no debe practicar ese disimulo. No debe perder su identidad...No es bueno que cambie la identidad que lo distingue...” Peor aún estos arreglos no habían resultado en un verdadero triunfo: “...El partido se abre –¿prostituye?– de par en par a oportunistas y se cierra a ciudadanos con compromiso y liderazgo sociales”.⁶¹

La estrategia de Calderón para lograr la candidatura presidencial consistió en subrayar la distancia que lo separaba a él, que era el “candidato de casa”,⁶² de los foxistas que, en cierta forma, habían dejado de ser, o no habían sido nunca panistas. Cuando se registró como precandidato, el 10 de julio de 2005, se presentó como un panista “de pura

⁶⁰ Germán Martínez Cázares, “Acción Nacional, sin complejos”, www.proceso.com.mx, revista núm. 1467, 11/12/2004, acceso: 17/12/2007.

⁶¹ Germán Martínez Cázares, “¿Qué defendemos los panistas?”, www.proceso.com.mx, revista núm. 1461, 31/10/2004, acceso: 08/12/2007.

⁶² Aguilar y Castañeda, *op. cit.*, p. 329.

cepa”, que se proponía reivindicar los “viejos principios” del PAN, y retomó una frase que había acuñado en los años noventa, el reto era: “ganar el gobierno sin perder el partido”. No eran pocos los que al escucharlo pensaron que ya era demasiado tarde.

Conforme lo establecen los Estatutos del PAN, el proceso electoral interno estuvo a cargo de una Comisión de Elecciones que en este caso retomó una propuesta que había sido acordada entre los dos principales precandidatos, Creel y Calderón, a quienes se sumó el ex gobernador de Jalisco, Alberto Cárdenas.⁶³ La candidatura se decidiría en tres jornadas de votación que correspondían a tres zonas en que se había dividido el país: norte, los estados del Golfo y del sur, y al final el occidente. La estrategia de Calderón consistió en centrar su mensaje en los militantes y adherentes activos (en ese momento el partido contaba con cerca de 400 mil miembros adherentes y activos registrados) mientras que Creel se dirigía a la ciudadanía en general, como lo hizo Fox seis años antes.⁶⁴ No obstante, a diferencia de lo que ocurrió entonces, cuando Vicente Fox se le impuso al partido, en 2005 el partido se impondría a Vicente Fox. Calderón logró movili-

⁶³ Camarena y Zepeda, *op. cit.*, pp. 82-83.

⁶⁴ Según Juan Camilo Mouriño el equipo calderonista concluyó que en estas elecciones primarias votarían los miembros activos del partido, por consiguiente “...tu mensaje tenía que ser tradicional, de los valores, y de los principios panistas, y de los antecesores, y de la lucha que ha representado el PAN, aunque hacia afuera no ganaras en ese momento votos. Era totalmente hacia adentro. Y eso hacia fuera no era comprendido e incluso cuestionado”. Citado en: Camarena y Zepeda, p. 85. No eran pocos los panistas que criticaban la estrategia de los calderonistas: “...saben perfectamente que (su) triunfo (...) significaría que, en aras de aferrarse fetichistamente a cierta visión manipulada de la ‘doctrina’ y con ese asunto de dizque no querer perder al partido como tal por la obtención del poder (nunca se han enterado que lo consiguieron en 2000), el panismo se enconcharía mayoritariamente en sí mismo”. Martín Enrique Mendivil, “Vuelta y revuelta panista: golpe a la militancia”, *Reforma*, 23 de octubre de 2005. www.reforma.com.mx, acceso 6/02/2008.

zar el apoyo de la militancia a pesar incluso de la dirigencia partidista con la que mantuvo una relación relativamente hostil hasta octubre, cuando su victoria era inminente y era preciso restaurar la unidad del partido.⁶⁵

El proceso interno no transcurrió sin incidentes. La primera votación tuvo lugar el 11 de septiembre y le dio una amplia ventaja a Calderón, aunque la tasa de abstencionismo fue muy alta, 70% (Estado de México, donde los panistas locales reaccionaron contra lo que consideraban un mal tratamiento por parte de la dirigencia del partido en la elección para gobernador). Los creelistas contaban con el apoyo de los adherentes, que podían identificarse con su precandidato de reciente ingreso al partido (1997), no obstante, en conjunto los resultados mostraron que Calderón pudo efectivamente congregarse el apoyo de la base del partido —los liderazgos locales—, incluso a pesar de la dirigencia. En cambio, los panistas no pudieron olvidar que Creel era el “candidato oficial”;⁶⁶ no es de sorprender que Creel haya triunfado en los estados en los que Acción Nacional no tiene una larga

⁶⁵ Esta distancia se prolongó hasta junio de 2006. Según Manuel Espino el grupo calderonista nunca tuvo confianza en la dirigencia del partido y sólo recurrió a ella en junio de 2006: “Felipe con su equipo trabajó su propio plan y cuando lo tuvieron listo nos invitaron a una reunión de planeación que realmente era para darnos a conocer lo que ya habían planeado. Ahí fue muy clara la visión de ellos de decir ‘éste es el equipo. No queremos a la gente del CEN, ni a la gente de gobierno’. Ése es muy el estilo de trabajo de Felipe...” En esa misma entrevista Espino insiste en subrayar su propia independencia en relación con el candidato que pretendía modificar la composición de la dirigencia porque no confiaba en los colaboradores cercanos de Espino. “Yo tenía claro que el partido tiene que respaldar totalmente a su candidato. Eso es una cosa, pero otra es que el candidato se quiera arrojar la facultad de modificar la estructura del partido, colocando a su propia gente”. Citado en: Camarena y Zepeda, *op. cit.*, pp. 170-171.

⁶⁶ Aguilar y Castañeda sostienen que Calderón “No era su (de Fox) candidato. No tenía con él una relación como lo que había construido con Creel...”, Aguilar y Castañeda, *op. cit.*, p. 332.

trayectoria como fueron Oaxaca, Durango, Hidalgo, Tamaulipas, Tlaxcala, Zacatecas y Tabasco, mientras que Calderón triunfó en los estados de más antigua tradición panista, o de mayor arraigo, Yucatán, Michoacán, Nuevo León, Distrito Federal y Chihuahua.⁶⁷ En algunos casos el triunfo se atribuyó al descontento del panismo local con decisiones de la dirigencia del partido, fue el caso del Estado de México, de Nuevo León y de Guanajuato.

La batalla por la candidatura profundizó la fractura entre el foxismo y el partido, no obstante la lealtad de la dirigencia a la presidencia de la república; no estuvo exenta de acusaciones, por ejemplo, los creelistas cuestionaron la limpieza de las primarias en Yucatán y denunciaron suplantación de votantes, mientras que los creelistas fueron acusados de acarreo. No obstante, para cuando se realizó la tercera jornada electoral parecía ya no haber duda de quién sería el ganador; por otra parte, el ascenso del candidato Andrés Manuel López Obrador, en las preferencias del electorado aceleró la construcción de la candidatura panista y la presentación de un frente unido. Probablemente, fue por esta razón que incluso antes de que se realizara la votación del 23 de octubre el presidente del PAN anunciara, para sorpresa del equipo de campaña de Santiago Creel, que no habría segundo debate. Era preciso cerrar filas para enfrentar el desafío que había lanzado la izquierda.

Conclusiones

Dadas las características del régimen autoritario la transición suponía la transformación de las relaciones entre la

⁶⁷ También ganó en el Estado de México, Veracruz, Puebla, Colima, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Aguascalientes, Chiapas, Morelos, Guanajuato, Querétaro, Guerrero, Campeche, Baja California, Coahuila, Nayarit, Quintana Roo y Baja California Sur. Alberto Cárdenas sólo ganó en Jalisco, su estado natal.

presidencia de la República y los partidos, la autonomía de éstos fue una de las señas de identidad de la democratización mexicana.

De ahí que resultara más difícil alcanzar un punto de equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo en el nuevo arreglo institucional. La transición mexicana acarreó el ascenso de los partidos como protagonistas centrales del proceso político, desplazaron no del todo al presidente de la república, pero hay una disputa por el liderazgo político de la sociedad.

La elección de Fox ocurrió en el ocaso del presidencialismo y el ascenso del sistema de partidos como espacio de la arena política.

A pesar de todos los cambios, es posible que la reorganización del partido haya agravado la fractura entre foxistas y antifoxistas,

El triunfo de la candidatura de Felipe Calderón puede ser visto como el desenlace del conflicto entre el partido y el presidente en el que el primero se impuso al segundo, en un desarrollo que hubiera sido impensable en los años de la hegemonía del PRI.

Las tensiones entre Calderón y Fox no se iniciaron desde que el primero era líder de la bancada panista en la LVIII legislatura. En el contexto de la lucha interna del PAN, la batalla por la candidatura presidencial del partido tenía también el tono de una recuperación de espacios y de fuerza para la corriente anti-foxista, cuyas filas aumentaron en forma considerable a raíz de la elección de Manuel Espino. La elección de Espino pareció disminuir las posibilidades de triunfo de Felipe Calderón, quien, por su parte, se había convertido en el líder de la corriente antifoxista, con todas sus implicaciones: cuando estuvo en la Cámara como líder de la bancada fue el defensor más determinado de las atribuciones del legislativo. Los resultados de esta elección parecían sumarse a otros malos augurios para las ambiciones de Felipe

Calderón;⁶⁸ fueron interpretados por el equipo de campaña de Calderón como “perder el partido”, que era la fuerza con la que podía contar Calderón.⁶⁹ Espino era considerado como el agente del presidente Fox en la construcción de la candidatura del “candidato oficial”, es decir del candidato del presidente Fox, Santiago Creel o Marta Sahagún, en el partido.

⁶⁸ En la Crónica de Camarena y Zepeda, a ojos de muchos panistas “...la victoria de Espino fue vista como el anuncio anticipado del fin de las posibilidades calderonistas”. Camarena y Zepeda, *op. cit.*, p. 75.

⁶⁹ Camarena y Zepeda, *Ibid.*, p. 76. Creyeron que Santiago Creel se había apoderado del PAN. Esta interpretación se confirmó con los nombramientos de Manuel Espino. Según estos autores: “La nueva generación de liderazgos panistas premió en la convención de marzo de 2005 la visión pragmática y contestataria de un personaje cercano a Los Pinos, en donde Espino había trabajado en 2002. Los panistas pasaron por alto los señalamientos de derechización encarnados por el dirigente duranguense y su entorno”. Camarena y Zepeda, *op. cit.*, p. 77.

AGENDA INCONCLUSA:
LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO MEXICANO*

MARÍA DEL CARMEN PARDO**

INTRODUCCIÓN

El desarrollo del Estado mexicano ha estado marcado por claros esfuerzos de modernización materializados en áreas como la industrial, financiera y política. Sin embargo, este supuesto no aplicó para el caso de procesos de modernización administrativa, encaminados a contar con aparatos administrativos más eficientes, responsables y transparentes. De hecho la modernización administrativa estuvo tradicionalmente subordinada a otros propósitos, notablemente al de desarrollo económico y al de estabilidad política. Fue una propuesta a la que no se le concedió toda la importancia que puede tener como un valioso recurso para fortalecer al Estado, particularmente si se encaminan sus propuestas a combatir la feroz corrupción que corroe procedimientos, sistemas y relaciones en el ámbito político-administrativo. Durante los largos años del sistema autoritario que caracterizó la relación entre autoridad y ciudadanía, se desplegaron prácticas corporativas que se convirtieron en el recurso de in-

* Agradezco a Mariana Becerril su valiosa ayuda para la elaboración de este capítulo.

** El Colegio de México.

intermediación entre el Estado y la sociedad, las que acabaron por favorecer decisiones y desviaciones que en el largo plazo se han convertido en un serio obstáculo para el desarrollo y para una sana relación entre distintos actores y esferas de la vida social en México. Es hasta años muy recientes en los que se introduce la modernización administrativa como parte de la agenda política, incluyéndosele como un propósito de carácter más o menos autónomo en los planes de desarrollo, con el que se busca reconstituir la desgastada relación entre el gobierno y la ciudadanía, atendiendo en paralelo las propuestas que en este mismo sentido han formulado los organismos financieros internacionales, buscando fortalecer la gobernabilidad.

En las dos últimas décadas la mayor parte de los países incorporan en sus agendas procesos de modernización administrativa, muchos de ellos cobijados bajo el paraguas conceptual y de práctica administrativa, identificado como Nueva Gestión Pública (NGP) que, en términos gruesos plantea una suerte de postura paradójica: hacer de los estados actores fuertes en la medida en la que afinen sus tareas reguladoras, pero subrayando la necesidad de que gobernar significa una interrelación más equilibrada de distintos actores, entre los que los gobiernos serían uno de esos actores, entre muchos otros. Sin embargo, la regulación no acaba por afinarse como debiera, dejándose de intervenir en áreas fundamentales de la actividad económica y financiera, ni tampoco se logra el equilibrio deseado entre la interacción de distintos actores, obteniéndose resultados desiguales y hasta deficientes.

El propósito de este capítulo es analizar las propuestas hechas por los tres últimos gobiernos en materia de modernización administrativa, tratando de analizar su contenido para encontrar temas en los que han coincidido y, por lo consiguiente, puede pensarse en resultados más consistentes; sin embargo, existe poca evidencia para valorar cabalmente

su contribución al fortalecimiento de la administración pública, por lo que siguen vigentes retos y problemas para el avance democrático del país, en la medida en que dichas propuestas no han servido cabalmente como recursos para mejorar el desempeño de la administración y sus funcionarios y la relación entre gobierno y ciudadanía.

LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA COMO RECURSO AUTÓNOMO

Los últimos tres gobiernos, pertenecientes a distintos partidos políticos propusieron programas específicos para modernizar los aparatos administrativos y cuyas acciones debieron quedar alineadas con las propuestas incluidas en los planes de desarrollo. Tanto el Programa de Modernización Administrativa (PROMAP) propuesto durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, 1995-2000, salido de las filas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), como la Agenda de Buen Gobierno (ABG) propuesta por el de Vicente Fox, 2000-2006, así como el Programa de Mejora de Gestión (PMG), que propuso en fechas recientes el gobierno del presidente Felipe Calderón, 2006-2012, ambos provenientes del Partido Acción Nacional (PAN), incluyen algunas propuestas que comparten y que aluden a temas que por la importancia que cada uno de estos documentos y las acciones que de ellos se derivaron, les otorgó, parecieran haber podido ofrecer resultados más consistentes, junto con otros que representan añejas preocupaciones y problemas que aquejan a los aparatos administrativos tanto federales como locales, y que a lo largo de los años no han podido enfrentarse y resolverse.

Evaluación del desempeño

El primero de ellos es la importancia que se le ha concedido a la evaluación del desempeño.

Desde el PND 1995-2000 se incluyó la necesidad de modernizar los sistemas de control, volviéndolos más autónomos y reforzando su capacidad técnica; para ello, se incorporarían elementos novedosos –al menos de manera formal– como el de la rendición de cuentas. Se hacía referencia a la modernización de la gestión pública, particularmente referida a la incorporación de criterios nuevos y más pertinentes para la medición del desempeño, área en la que la administración pública mexicana no ofrecía mayor experiencia. Lo novedoso estaría entonces en la propuesta de incluir criterios que permitieran una evaluación de mayor alcance, a partir de la definición de indicadores de desempeño y de la posibilidad de rendir cuentas. De esta manera, el PND 1995-2000 incluyó nuevos criterios para la medición del desempeño y los resultados de la gestión de dependencias y entidades de la APF, para que estuvieran en posibilidades de evaluar sistemáticamente el costo de los servicios públicos, su calidad, efecto social, así como la satisfacción de los usuarios. De esta manera se promovieron estudios de caso, de aplicación de encuestas y sondeos de opinión, para contar con indicadores de gestión que pudieran captar la opinión que los usuarios tuvieran de la prestación de los servicios públicos.

En el PROMAP se incluyó la idea de que el control presupuestario debería complementarse con una evaluación integral que midiera los resultados de la gestión pública, expresados en factores como la pertinencia y calidad de los servicios, su orientación efectiva a la ciudadanía y su vinculación con las demandas y necesidades de la población. Para ello, se planteó fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas de control, que permitieran a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garantizaran los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos. Todo ello con el propósito de

lograr que la población confiara en que los recursos públicos se utilizaban con honestidad, que existieran mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos fueran sancionadas. A partir de 1996, las dependencias y entidades de la APF deberían contar con objetivos claros a nivel institucional referidos a programas, acciones y servicios concretos. Dichos objetivos debían alinearse con metas cuantificables vinculadas a resultados. Se subrayó que era preciso cambiar el enfoque de la actuación de la APF hacia el impacto esperado en los programas, en lugar de centrarlo en el volumen del trabajo o en los recursos que se necesitaban.

Los mecanismos de medición facilitarían el cumplimiento de los lineamientos del PROMAP que se referían a la atención al público, la participación ciudadana, y la evaluación de la gestión pública. En función de las nuevas circunstancias, y de la necesidad de promover una nueva cultura de medición, el gobierno federal a través de la SECODAM, aplicó 2 468 encuestas de opinión sobre los trámites y servicios gubernamentales que tenían una alta demanda, y el mayor número de quejas. Estas encuestas se llevaron a cabo en establecimientos públicos donde los beneficiarios tenían acceso a los subsidios alimentarios, servicios relacionados con las obligaciones fiscales y a los servicios de salud, en la Ciudad de México y su área conurbada, para evaluar la duplicación de recursos y servicios, detectar carencias de servicios asistenciales, el grado de satisfacción ciudadana y el nivel de conocimiento con respecto a la normatividad. Los resultados de la consulta a la ciudadanía y a los servidores públicos se sometieron a la consideración de las instituciones involucradas, para permitirles elaborar una propuesta de sistematización de encuestas y sondeos de opinión, como tarea permanente para medir, evaluar y orientar su gestión a través de la construcción de indicadores. Si bien la sistematización de resultados

podía ser útil para ordenarlos y hasta jerarquizarlos, en los informes no aparecen datos desagregados que permitan extraer conclusiones de su valor para mejorar rendimientos en las acciones de la administración pública.

A partir del tercer año de gobierno se inició la evaluación de los programas sectoriales derivados del PND y se registró un total de 1 294 indicadores de gestión que quedaron “concertados” entre las dependencias y la desaparecida Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), hoy Secretaría de la Función Pública (SFP). En abril de 1997, quizá como respuesta frente al hecho de que el esfuerzo por definir indicadores de gestión no estaba ligado a ningún tipo de estímulo, se iniciaron trabajos que cambiaron de manera sustantiva las propuestas del PROMAP en esta materia. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) decidió poner en marcha un programa para definir una nueva estructura programática y presupuestal para vincular programas con costos, la que más adelante se identificaría por sus siglas, Nueva Estructura Programática (NEP); se cambiaron los indicadores de gestión por indicadores denominados estratégicos, ligados al cumplimiento de metas, pero sobre todo a los recursos asignados; de igual forma, se hicieron recomendaciones para evitar desviaciones. Esta propuesta se inscribe claramente en la preocupación de la SHCP de reformar el sistema presupuestario, fundamentalmente para controlar mejor la manera como se gastaba el presupuesto; este proyecto fue elaborado por la Unidad de Política y Control (UPC) de la SHCP.

A pesar de que se insistió en la necesidad de incorporar la propuesta de la UPC en el PROMAP, hay que señalar que era muy distinta a la de SECODAM para elaborar indicadores de gestión; de hecho la NEP estuvo basada en un esquema de planeación estratégica en donde elementos como visión, misión, líneas de acción e indicadores estratégicos estuvieron alineados con el propósito de hacer un mejor uso de los

recursos presupuestales. De esta manera, los indicadores no sólo se identificaron con otro calificativo, en este caso estratégico, sino que se les vinculó con un propósito explícito que tenía que ver con la obtención de recursos presupuestales si se hacía un buen uso de los asignados en el presupuesto anterior, contrariamente a los indicadores de gestión que buscaban propósitos, en todo caso, implícitos como el de mejorar la gestión de las dependencias involucradas. Una de las constantes críticas a estos indicadores era que “proporcionaban resultados poco representativos a nivel institucional, por lo que se hacía necesario su revisión”.¹

Para dar a conocer la “nueva” metodología con la que se lograrían los objetivos de la NEP, integrándose los indicadores estratégicos, se pusieron en marcha “talleres” en los que participaron funcionarios públicos de nivel dirección general, tanto de las áreas sustantivas como de las encargadas de formular el presupuesto, precisamente con la idea de tener una visión estratégica de conjunto en la que los recursos estuvieran justificados no sólo por los montos “históricos”, sino por la importancia de las tareas encomendadas a cada área en particular.

En el quinto año de gobierno el tema de la evaluación del desempeño se había incorporado como parte del control presupuestario, diluyéndose la idea la evaluación integral del cumplimiento de las actividades institucionales, la ejecución de los principales proyectos de inversión y la instrumentación de indicadores de gestión como herramienta para medir en términos de costo y calidad el desempeño de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades del gobierno federal. En su lugar, se promovió el establecimiento de indicadores estratégicos, además de los de gestión en las instituciones públicas, para evaluar y monitorear los

¹ Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno* de Ernesto Zedillo Ponce de León, p. 127.

programas y principales actividades del gobierno federal en términos de los resultados obtenidos con respecto a los objetivos institucionales y, en su caso, corregir desviaciones en la ejecución y cumplimiento de metas.² Esta idea resultó a todas luces forzada y tardía, puesto que el sexenio estaba terminando, intentándose articular al PROMAP con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). En el periodo 1998-1999 se aplicó una prueba piloto para la implantación de la Reforma del Sistema Presupuestario en más de 300 unidades administrativas de las dependencias y entidades de la APF, señalándose en el último año de gobierno que los resultados obtenidos se consideraban satisfactorios, decidiéndose continuar con su aplicación en todas las dependencias y entidades.

La propuesta modernizadora durante el gobierno de Vicente Fox, también puso el énfasis en valorar el desempeño de la administración y sus funcionarios, pero se materializó en la idea de buscar un gobierno por resultados, para lo que se pusieron en marcha acciones que se incluyeron en el programa identificado como Agenda de Buen Gobierno, cuyos ejes, particularmente los de gobierno honesto, transparente y profesional, apuntaron en esa dirección. Esto quiere decir que la idea se mantuvo, pero el sendero para desarrollarla cambió de manera sustantiva.

Lograr un gobierno honesto y transparente implicaba como tarea esencial combatir la corrupción dentro del gobierno. Se encontró que sus principales causas se relacionaban con una normatividad compleja, falta de capacitación del personal y sistemas y procedimientos que carecían de estándares. Se partió del supuesto de que las costumbres arraigadas y la impunidad alentaban la corrupción, y que la ausencia de información transparente y veraz impedía que los ciudadanos pudieran exigir sus derechos. Las acciones

² *Ibidem*, p. 167.

del gobierno para atacar esto irían desde la educación en la familia y en los primeros años escolares, hasta el reconocimiento y premio a quienes entregaran su vida al servicio de la comunidad, pasando por el reclutamiento, selección y desarrollo de personal, así como por la simplificación administrativa y la participación activa y permanente de la sociedad.

Para avanzar en esa dirección, el presidente Vicente Fox anunció en diciembre de 2000, el establecimiento de un Código de Ética para todos los funcionarios públicos, que contemplaba la procuración del “bien común”, entendida a partir de la idea de que el servicio público era patrimonio de todos los mexicanos y sólo se justificaba y legitimaba cuando se situaba por encima de intereses particulares. Se consideró que la integridad de los funcionarios públicos debía quedar evidenciada al buscar que las acciones y las palabras se caracterizaran por su honradez y resultaran “dignas de credibilidad”, fomentando siempre una cultura de confianza. El liderazgo debía entenderse como el recurso para que cada funcionario, otra vez, con su ejemplo, promoviera y apoyara los compromisos asumidos por cada una de las dependencias. De igual forma, en 2002 se elaboró el documento “Construyendo un Programa de Integridad: el papel de los Códigos de Conducta”. Ese mismo año, se transformó el curso en un taller que se presentó ante más de 250 organizaciones públicas y privadas, y fue convertido en un curso virtual, en el que participaron hasta junio de 2004, más de seis mil personas. Para promover una cultura ética en universidades, se publicó el documento “Códigos de Honor: la construcción de una cultura de responsabilidad y transparencia en las instituciones de educación superior”, en donde se mostraba a estudiantes, profesores y autoridades administrativas los pasos para afianzar una cultura de integridad en su institución como base para mejorar su desempeño académico y prestigio social.

Otra decisión encaminada a potenciar las acciones hacia la idea de contar con un gobierno honesto y transparente, fue la creación, el 4 de diciembre de 2000, de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC). Esta Comisión tendría carácter permanente, quedando integrada por los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal (APF), el procurador general de la República y, por invitación, los directores generales de las principales entidades. Su propósito esencial sería coordinar los esfuerzos para identificar problemas en esta área, así como proponer las medidas preventivas y correctivas necesarias. La Comisión sesionaría cada tres meses para evaluar las estrategias empleadas y los avances obtenidos, a fin de definir lineamientos y acciones, promover reformas jurídicas, consolidar una cultura de ética en el servicio público y facilitar los mecanismos de información, evaluación, transparencia y rendición de cuentas, fortaleciendo así el Estado de Derecho. En sus sesiones participaría el Presidente de la República; aunque al paso del tiempo esta participación dejó de ser regular.

Como contribución a este eje de la Agenda, la SFP diseñó un programa interinstitucional llamado originalmente Programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo, que intentó medir las acciones impulsadas al interior de las dependencias mediante una serie de indicadores llamados “procesos críticos”. Bajo los lineamientos del programa, las dependencias se comprometieron a identificar los procesos prioritarios que se debían mejorar en sus principales áreas críticas para contribuir a evitar conductas irregulares de los servidores públicos. En este contexto, se acordó instrumentar programas operativos en cada institución de la APF orientados a atender siete líneas estratégicas: desarrollo administrativo y mejora de la gestión pública, mecanismos de rendición de cuentas, mejora regulatoria y abatimiento de los requerimientos de informa-

ción a la APF, tecnología y desarrollo de sistemas, desarrollo de recursos humanos y de la ética pública, participación ciudadana y mecanismos de supervisión y control, con los que buscaría detectar áreas, procesos y servicios críticos, susceptibles de prácticas de corrupción e impunidad.

En abril de 2002, se publicó en el *Diario Oficial* y se puso en marcha el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo, para prevenir actos de corrupción y castigar las conductas ilícitas. Se partió del diagnóstico titulado “El gobierno que recibimos” que señalaba que el fenómeno de la corrupción resultaba uno de los grandes problemas que México había enfrentado a lo largo de su historia, debido a conductas irregulares de los servidores públicos y de los particulares. En dicho programa se estableció la misión en los siguientes términos: “Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de las instituciones y de los servidores públicos de la APF” y la visión para el 2025: “[Que] la sociedad tenga confianza y credibilidad en la Administración Pública Federal”.³ La evaluación de los objetivos y de los resultados del programa se llevaría a cabo en tres ámbitos: a) percepción ciudadana; b) índices nacionales e internacionales y c) indicadores de resultados.

Los dos primeros permitirían conocer si las acciones emprendidas estarían resolviendo los problemas planteados por la población; el tercero verificaría si las metas proyectadas se cumplieron. A partir de 2003, la evaluación de los programas operativos de transparencia y combate a la corrupción se realizaría por medio del Indicador de Seguimiento de Transparencia (IST), que evaluaría de manera integral los esfuerzos que realizaban las instituciones en sus trabajos de

³ Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, *Informe de Labores*, 2003, p. 16.

transparencia y anticorrupción. Estas metas y sus indicadores se incorporaron como una parte sustantiva de este eje de la ABG, lográndose resultados desiguales y que quedaron muy por debajo de las expectativas que se generaron sobre la propuesta integral.⁴

Durante el primer semestre de 2008, el gobierno de Felipe Calderón propuso un Programa de Mejora de la Gestión (PMG), responsabilizando a la Secretaría de la Función Pública de su operación. El programa se sustenta en disposiciones legales que van desde la Constitución (artículo 26), la Ley de Planeación, y la Orgánica de la Administración Pública. De igual forma, se alinea con el PND y con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) establecido en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los atributos del programa son: integralidad y obligatoriedad, destacándose la importancia de los esfuerzos de coordinación en el tema de la evaluación del desempeño, a partir del establecimiento o de estándares, proponiendo un matiz en los que se había hecho antes en esta materia, que se relaciona con la idea de proponer indicadores intermedios finales, para medir distintos momentos de las acciones y procesos. El programa se desdobra en dos planos: acciones que lleva a cabo la administración pública en conjunto y acciones que llevan a cabo cada una de las dependencias que la integran. Los ejes que guían la operación del programa son: la orientación a resultados, con el ingrediente de dividir, de nueva cuenta entre intermedios y finales; la flexibilidad que favorece los componentes estándar que guían la actuación regular y homogénea de toda la administración, y los específicos a los que se sujetan las distintas dependencias; la innovación; la sinergia que está referida a actuaciones coordinadas virtuo-

⁴ Para un análisis detallado de la ABG, véase María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, México, El Colegio de México, 2009.

sas; y la consideración de la importancia de la participación ciudadana.

Los resultados del PMG estarían directamente relacionados con la vinculación que debe darse entre evaluadores y evaluados en la tarea de diseñar y obtener resultados en la evaluación, en el que la SFP es el conducto para llevar a cabo la evaluación institucional, además de servir como el canal para la evaluación ciudadana. Para la evaluación presupuestal que se vincula con el SED, la responsabilidad recaería en la SHCP y en la SFP. Se señalaba que la Presidencia de la República reconocería a las instituciones que obtuvieran resultados positivos y sobresalientes. La importancia concedida a la evaluación del desempeño explica que se propusiera la intervención de órganos internos, como los Órganos Internos de Control de Control (OIC), y externos, como la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el CONEVAL, y órganos externos autónomos.

En este gobierno se propuso sustentar el énfasis puesto en la evaluación del desempeño en mediciones que podrían llegar hasta quedar estandarizadas, lo que no eximía del peligro de que pudieran aparecer factores que escaparan al control de los funcionarios. Otro problema que podría presentarse es que algunos de los indicadores de medición que se pensaba utilizar fueron diseñados por organismos internacionales, situación que ya ocurrió también en el gobierno anterior, por ejemplo, el que mide la madurez del gobierno electrónico de la ONU, lo que imprime sesgos que resultan difíciles de controlar por el gobierno. También podrían generarse zonas de incertidumbre que se reflejarían en resultados desiguales al incluir en este propósito a diversas agencias (SFP, dependencias y entidades, IOC, delegados y funcionarios, grupos técnicos del PMG, integrados por los titulares de las unidades administrativas, funcionarios y expertos) pudiéndose perder de vista el objetivo central de la evaluación para dar cabida a objetivos de otra naturaleza propuestos por los

diversos actores que intervendrían en el proceso. Quizá estos problemas y otros llevaron al actual gobierno a solicitar a una consultora privada una evaluación del PMG; los resultados ofrecidos por el estudio obligaron a los funcionarios de la SFP a redefinir el PMG, quedando por el momento suspendidas sus acciones.⁵ Otro asunto es el relativo a la participación ciudadana, la que al igual que en gobierno anteriores está resultando muy limitada e interviniendo sólo de manera indirecta en la evaluación del desempeño. Por último, los esfuerzos encaminados a este propósito no eliminan las duplicidades en la operación de la administración, asunto que resulta preocupante en términos de eficacia y costos.

Profesionalización

Durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, se iniciaron acciones para introducir mecanismos que facilitarían la capacitación y sirvieran al propósito de profesionalizar a los servidores públicos. Para ello, resultaba indispensable establecer incentivos claros para la permanencia en el trabajo, al igual que estímulos para la productividad y el buen desempeño. Se deberían generar condiciones para propiciar una más rigurosa selección del personal con base en su capacidad y probidad. De igual manera, se buscaba promover mecanismos que sirvieran para que la capacitación se entendiera como una inversión para desarrollar aptitudes, habilidades y actitudes de verdadero compromiso con el servicio público. De igual forma, se deberían generar opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la administración pública, que favoreciera tanto la calidad, como el fortalecimiento de valores éticos y se lograra estimular el desempeño honesto, eficiente y responsable de los funcionarios, pero también la seguridad de

⁵ Véase la parte correspondiente a María del Carmen Pardo, “La rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno, un estudio sobre rendición de cuentas, ww.rendicionde cuentas.cide.edu.”

un retiro digno. Este propósito se integró en un subprograma con el que, para cumplir con uno de los compromisos asumidos por el gobierno, se buscaba contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantizara la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos, que contribuyera a que en los relevos de la titularidad de las dependencias y entidades se aprovechara la experiencia y los conocimientos del personal y se otorgara continuidad al funcionamiento administrativo. También se pretendía impulsar en el servidor público una nueva cultura que favoreciera los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, así como los principios de probidad y responsabilidad. La profesionalización implicaba, una vez hecha la selección y garantizada la capacidad individual, la inducción de conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos de la administración pública y el reforzamiento de los valores éticos. Para el desarrollo de los servidores, se propuso establecer mecanismos que garantizaran la actualización permanente de los conocimientos y habilidades necesarios para el desarrollo de las funciones, la vinculación de remuneraciones y estímulos con el desempeño y la evaluación del servidor público, a partir de la definición de su permanencia, crecimiento y promoción. Igualmente, en esta etapa se deberían establecer las condiciones de permanencia en el trabajo. Finalmente, se buscarían garantías para un retiro digno del servicio público en términos económicos y de reconocimiento. Adicionalmente, se debería mejorar el clima laboral y el ambiente de trabajo en las unidades administrativas para contribuir a la motivación del personal y fomentar, como parte de una nueva cultura de servicio, la creatividad individual, el trabajo en equipo y la delegación de funciones y facultades a los servidores públicos de todos los niveles.

Desde 1996, las dependencias y entidades deberían emprender acciones de capacitación destinadas a proporcionar a los servidores públicos las habilidades administrativas y

técnicas que requirieran para hacer frente al nuevo enfoque de calidad en la atención a la población y para mejorar los estándares de servicio, así como para promover la utilización de nuevas tecnologías, generando con ello nuevas actitudes. Las habilidades y conocimientos requeridos deberían ser objeto de evaluaciones periódicas para garantizar el adecuado desempeño del servidor público. Esta información sería objeto de actualización y seguimiento dentro de una base de datos. Para mejorar el control de los recursos humanos se establecería un sistema electrónico de gestión.

A partir de 1998 y con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades, las autoridades emitirían disposiciones administrativas para que los servidores públicos o particulares pudieran participar en los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio civil y el gobierno desarrollar y establecer el sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos. Los reconocimientos o estímulos económicos que se asignaran deberían quedar ligados directamente a la productividad, desempeño y evaluación, asegurando una total transparencia en la asignación de esos recursos. De igual forma, la SHCP, en coordinación con la SECODAM, elaboraría los proyectos de ordenamientos legislativos para impulsar el servicio civil. Promovería también el establecimiento de las condiciones de retiro para el personal que se separara definitiva o temporalmente del servicio público. Si bien el tema no era nuevo, el reconocimiento de la importancia otorgada a este tema del servicio civil en el plan rector del gobierno y en el programa *ad hoc* propuesto para la modernización administrativa, generó expectativas en el sentido de que este gobierno sí sería capaz de incorporar un esquema que regulara la carrera profesional de los funcionarios. Sin embargo, no se contó con la voluntad política necesaria para enfrentar los problemas que se presentaron y sobre todo las severas pugnas burocráticas entre las dos secretarías responsables de su puesta en marcha, la SECODAM

y la SHCP. La falta de apoyo y el conflicto interinstitucional acabaron por impedir que el proyecto pudiera concretarse.⁶ Adicionalmente se consideró que la ética del servidor público era parte medular de un código de valores más amplio; de ahí que se propusiera consignar en un Código de Ética los valores y principios que regirían la conducta de quienes trabajaban en el sector público. La SECODAM promovería el conocimiento y asimilación de dicho código, establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La preocupación por contar con un servicio civil de carrera que normara el ingreso, permanencia, promoción y retiro de los servidores públicos es una idea que aparece de manera recurrente en las propuestas modernizadoras de los gobiernos mexicanos.⁷ Sin embargo, por primera vez parecía reconocerse su utilidad para no interrumpir programas, pero sobre todo para aprovechar la experiencia de los funcionarios de las distintas dependencias de la administración pública. La propuesta modernizadora de Ernesto Zedillo pareció apuntar en el sentido de profesionalizar la función pública para garantizar la continuidad de programas y la estabilidad al cambiar los gobiernos. De igual forma, se hacía notar de manera clara la necesidad de adecuar los procedimientos, pero también la puesta al día de los servidores en el manejo de las nuevas tecnologías; todo ello encaminado a contar con una administración más profesional, de ahí la propuesta de establecer un código de ética del servidor público para generar mayor compromiso por parte de los funcionarios para proporcionar un servicio mejor a la sociedad.

Se propuso la elaboración de un modelo de servicio profesional de carrera que incluyera las bases para el reclutamiento, selección, ingreso, promoción, derechos, obligaciones

⁶ Véase María del Carmen Pardo, "Viabilidad política del servicio civil de carrera en México", *Revista de Administración Pública*, núm. 103, 1999, pp. 7-39.

⁷ *Idem.*

y retiro digno de los servidores públicos, basado en el mérito y en la evaluación del desempeño. Este sistema se acompañaría de mecanismos de compensación ligados directamente a la productividad y al desempeño, así como aquellos que garantizaran la actualización de conocimientos y habilidades para el desarrollo de las funciones de los servidores públicos. Adicionalmente, se planteó la elaboración de un anteproyecto para la creación del Centro de Calidad de la Administración Pública Federal, que se abocaría a desarrollar una estrategia de capacitación para elevar el nivel de preparación de los servidores públicos, estableciendo estándares de calidad e indicadores de desempeño.⁸

A pesar de la importancia concedida al tema desde el PROMAP, fue diluyéndose al paso del sexenio, y es hasta el Sexto Informe en el que se señala que “con la finalidad de sentar las bases del servicio civil de carrera en México, se había publicado el Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal el 28 de enero de 2000 en el *Diario Oficial de la Federación*, que regularía de manera clara y transparente el sistema de compensación de los servidores públicos de mando de la APF”. Se estableció un tabulador flexible, que integraba siete grupos jerárquicos, divididos cada uno en tres grados de responsabilidad, que a su vez se dividieron en siete niveles salariales. Este tabulador contemplaba a los puestos con base en el sistema de valuación de puestos implantado, permitiendo movimientos de promoción basados en el mérito de los servidores públicos.⁹ En marzo de 2000 se emitió la Norma que establece los Lineamientos del Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de Mando de la APF; desde 1998 se había institucionalizado el Fondo de Separación Individualizado.

⁸ Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León*, p. 75.

⁹ Presidencia de la República *Sexto Informe de Gobierno*, Ernesto Zedillo Ponce de León, p. 174.

En ese último informe lo que se destacó fue que durante los seis años de la administración, los programas de capacitación en las dependencias del gobierno federal se integraron a partir de la detección de necesidades, considerando los resultados de la evaluación del desempeño de los servidores públicos, así como el impacto de dicha capacitación sobre la eficiencia y eficacia laboral. De ahí que se desarrollara una metodología para dar seguimiento y evaluar dichos programas, con lo que se estaría garantizando información para contar con mayores elementos de juicio para la programación de acciones futuras, facilitándose con ello una mejor identificación de la incidencia de la capacitación en el desempeño de las funciones de servicio público.¹⁰

A partir de los resultados descritos, es fácil notar que ante la imposibilidad de establecer un servicio civil de carrera, la administración zedillista enfatizó la capacitación casi como sinónimo de profesionalización, situación que se agrava considerando que, a pesar de lo que se señala en el discurso, no aparecen con claridad indicadores que permitan identificar los impactos positivos que la capacitación tuvo o debió haber tenido en el desempeño de los funcionarios.¹¹

¹⁰ *Idem.*

¹¹ De 1995 a 1999, las dependencias del gobierno federal llevaron a cabo 55 753 cursos y acciones de capacitación, mediante las cuales se atendieron 1 millón 140 mil 354 servidores públicos. Al comparar estas cifras con los resultados alcanzados durante los seis años del periodo comprendido entre 1989 y 1994, se observó que el número de personas capacitadas aumentó en 9.3%. Durante el periodo comprendido entre 1996 y 1999, la SECODAM desarrolló la metodología y promovió la implantación del Sistema Integral de Formación y Capacitación (Sifoc), que favoreció la participación de todo el personal en la identificación de los conocimientos, habilidades y actitudes a transformar, promoviendo factores asociados al proceso de aprendizaje y comportamiento, y permitiendo una cultura de servicio y mejora permanente de la calidad. De 1996, año en que se instaló el primer Centro de Capacitación en Calidad (Cecal), a agosto de 2000, se lograron constituir 84 centros en 15 dependencias y 69 entidades públicas, *ibidem*, p. 179.

No haber logrado poner en marcha un esquema general de servicio civil en México significó incumplir uno de los principales objetivos del PROMAP y uno de los aspectos centrales de la propuesta modernizadora del presidente Zedillo. Las razones por las que no se logró se relacionan, primero, con la imposibilidad de reestructurar el régimen de relaciones laborales, que resultaba obsoleto, entre otras razones por su falta de coherencia, ambigüedad en las reglas y la discrecionalidad con la que se aplicaban.¹² Segundo, por la dificultad de sortear problemas en un entorno político complicado, pero, sobre todo, porque la propuesta se convirtió en un claro rehén de diferencias entre distintos grupos y funcionarios de la alta burocracia. Esta situación ya se había presentado en gobiernos anteriores, notablemente en el de De la Madrid cuando surgió una clara pugna entre la SHCP y la de reciente factura, la de Programación y Presupuesto (SPP).¹³ Esta pugna se vio recrudecida en el gobierno del presidente Zedillo, porque al desaparecer la SPP, algunas atribuciones relacionadas con la modernización administrativa pasaron a la SHCP, por ejemplo, la referida a la aprobación de cambios en las estructuras de organización y número de plazas, atribución que en momentos de ajuste y recortes presupuestales adquiere una dimensión política de suma importancia. Pero también porque había “sido tradicionalmente responsable de la política de relaciones laborales, debido al impacto presupuestal que tenía el crecimiento y desarrollo de los recursos humanos del gobierno federal”,¹⁴ lo que le otorgaba una innegable fuerza política.

¹² Opinión de Luis Guillermo Ibarra, citado por G. Cejudo, “Public Management Policy Change in Mexico (1982-2000)”, London School of Economics, s/f, mimeo.

¹³ María del Carmen Pardo, “Viabilidad política del servicio civil de carrera”, *op. cit.*, p. 15.

¹⁴ *Ibidem*, p. 20.

Es evidente que la división de atribuciones que quedó consignada en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al iniciar el sexenio, no resultó una fórmula afortunada, dado que dos secretarías compartirían tareas alrededor de funciones de la misma naturaleza. En la práctica, esta dificultad se volvió un problema de fondo al enfrentarse dos concepciones distintas sobre los contenidos y alcances del proceso modernizador de la administración pública. Compartir la iniciativa servicio civil con la SHCP garantizaba su viabilidad técnica puesto que estaba “amarrada” a los recursos presupuestales, que en buena medida se habían convertido desde entonces en el eje alrededor del cual se articulaban una buena cantidad de políticas. Sin embargo, también significaba que políticas cuyo impacto tendría que medirse, en el mejor de los casos, en el mediano plazo, quedaban limitadas por ponerse en marcha considerando como único criterio el presupuestal.

Habiendo superado, al menos de manera formal, los problemas señalados, el proyecto enfrentó circunstancias incluso más adversas. Primero, no se quiso someter a la aprobación de las cámaras puesto que se acababan de aprobar los “candados” en la XVII Asamblea del PRI, temiéndose que se interpretara como una medida oportunista frente al hecho de que el partido endurecía sus requisitos de “promoción” y la administración los flexibilizaba. En las elecciones de 1997 para diputados federales, el PRI perdió la mayoría en la cámara baja, lo que también significó un importante obstáculo para que la iniciativa fuera enviada para su discusión y eventual aprobación. Finalmente, llegó a la Cámara un paquete de iniciativas de contenido financiero que generaron fuertes controversias, lo que desalentó el último intento para someter a discusión la propuesta del servicio civil de carrera.

Frente a ese panorama, los promotores del modelo iniciaron algunos cambios por la vía administrativa, al

igual que se había hecho en el pasado, cuando otras experiencias en el mismo sentido encontraron obstáculos infranqueables;¹⁵ las propuestas no tuvieron carácter de

¹⁵ Estos cambios ocurrieron en los aspectos siguientes: a) *Tabulador de salarios*. A partir de 1995 se diseña y pone en práctica un tabulador más flexible; rompía con la rigidez del anterior en el que para nivel jerárquico le correspondía un solo nivel salarial al asignar diversos niveles salariales para un mismo nivel jerárquico. Con ello se posibilita mejorar los salarios sin que esto implique cambiar necesariamente a un nivel jerárquico superior. Para implantar este tabulador se requirió el adelgazamiento de las estructuras de las dependencias para que estuvieran en posibilidad de sufragar el costo de las nivelaciones. La USC expidió normas para la aplicación de estímulos, con lo que se contrarrestaba la práctica de otorgarlos discrecionalmente. b) *Estímulos*. Los estímulos se ligaron a productividad, eficiencia y calidad en el desempeño. A fin de evitar la discrecionalidad el monto superior no podía exceder a un 75% del valor hipotético que se obtuviera al otorgar el estímulo total permitido a los servidores públicos con derecho al mismo. Se avanzó en el registro automatizado de los estímulos, se sometió a la consideración de la Cámara de Diputados y en 1999 se redujo a un 65% el valor hipotético fijado. Respecto a la c) *Integración de percepciones* se propuso que una proporción del estímulo autorizado para cada puesto a la compensación estuviera garantizada a fin de mantener constante el sueldo tabular y evitar repercusiones en el déficit actuarial del ISSSTE. Esto obligaba a que el monto de estímulos fuera sólo del 5% de las percepciones totales de los servidores públicos. Con ello se resolvió la diferencia existente en los montos de los estímulos para cada nivel jerárquico, quedando una sola curva salarial para toda la administración pública centralizada. Más tarde (1999) se llega a reducir a un 20% el monto de estímulos en relación con el sueldo. Este esfuerzo –inscrito en las recomendaciones de la OCDE– obliga a dar transparencia y modernizar el sistema de estímulos. d) *Valuación de puestos*. En junio de 1999 la USC emitió la norma que establece el Sistema de Descripción y Evaluación de Puestos de la Administración Federal para establecer una relación equitativa (objetiva) entre el valor del puesto y sus funciones. Esta emisión de la norma se acompañó de un proyecto para apoyar a las dependencias en el propósito de establecer un sistema de evaluación de desempeño que serviría para: otorgar el estímulo, el ascenso de nivel salarial y la detección de necesidades de capacitación. Se incluyeron guías de diferente grado de complejidad, desde la identificada como “Evaluación del cumplimiento de objetivos y competencias”, hasta la que se conoce como

ley, lo que no obligaba a respetar los derechos protegidos por la legislación laboral vigente.¹⁶ El resultado final fue que el servicio civil fue desplazado por un conjunto de me-

“Evaluación de 360 grados”. e) *Capacitación*. En junio de 1999 se presentó a las dependencias un proyecto de Norma que establece un esquema general de capacitación que incluye acciones sistémicas e integrales y que se vinculen con los objetivos de las instituciones. f) *Separación*. En 1998 la USC diseñó y puso en marcha el Fondo de Separación Individualizado que cumple un triple propósito: servir como mecanismo de ahorro, reconocer la antigüedad ante la posible separación y complementar la pensión del ISSSTE. La propuesta consiste en que el gobierno aporta un monto igual al que aporta el trabajador que va desde el 2 hasta el 10% del sueldo mensual. También elaboró un Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores de “Mando” de la Administración Pública Federal en el que se establece un sistema de compensación que incluye: sueldo, estímulo y prestaciones; el tabulador de sueldos se compone de siete grupos desde subsecretario de Estado hasta jefe de departamento; el sueldo lo componen dos conceptos: sueldo base y compensación garantizada, la que se otorga de manera regular y se vincula al valor del puesto y al nivel salarial; se integra una tabla de grados de responsabilidad, lo que permite una evaluación del desempeño que se refleje en un ascenso de nivel salarial, sin pasar a ocupar otra plaza. Hay ascensos de grado en el nivel horizontal, esto es, uno de mayor responsabilidad sin que necesariamente implique ascenso en la jerarquía ascendente. Puede haber ascenso de grupo, esto es, a un puesto de mayor jerarquía. Se incluye la posibilidad del estímulo que es otorgado de manera adicional y por lo tanto no forma parte del sueldo regular. Las prestaciones se clasifican en: de seguridad social, esto es, las que se dan de acuerdo con la ley del ISSSTE y los seguros, que se dividen a su vez en: nuevo seguro institucional (de 40 a 108 meses de sueldo integral); seguro colectivo de retiro; seguro de gastos médicos mayores y seguro de separación individualizado. Las prestaciones a su vez se dividen en: económicas que son el aguinaldo, la prima vacacional, pagos de defunción, primas quinquenales y ayuda para despensa. Las inherentes al puesto que son los apoyos que se otorgan para apoyar el cumplimiento de sus responsabilidades, como personal de apoyo, equipos de comunicación y gastos de representación. Y las de tiempo libre que se refieren a vacaciones con goce de sueldo. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad del Servicio Civil de Carrera, *Documentos de trabajo de la, s/f*.

¹⁶ *Idem*.

didadas administrativas que empezaron a introducir cambios graduales, pero que resultaron insuficientes para “profesionalizar”, en un sentido amplio, a la función pública.

En esta materia, el gobierno de Vicente Fox propuso aprobar una ley de carácter federal que normara el servicio de carrera de los funcionarios públicos aunque de manera limitada, generándose, sin embargo, graves problemas en su puesta en marcha. En abril de 2003 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto que expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (SPC), que entró en vigor el 7 de octubre del mismo año.¹⁷ Con ello, se cumplía una promesa de campaña que llenaba un importante vacío en la legislación y en la operación de la administración pública para lograr la pospuesta, pero indispensable profesionalización. La ley se acompañó de la emisión de su reglamento, en abril de 2004, y se asumió como una atribución directa de la Secretaría de la Función Pública, la que adoptó ese nuevo nombre a partir de la aparición de dicha ley. El SPC se definió como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, con el fin de impulsar su desarrollo para beneficio de la sociedad con transparencia y apego a la legalidad.¹⁸

La Ley del Servicio Profesional de Carrera también introdujo elementos gerenciales, y recuperó algunos de los principios de la administración tradicional, al buscar la creación de un mecanismo que favoreciera el desempeño eficiente de los funcionarios, y sobre todo, por lo menos de manera formal, su neutralidad política. El sistema se diseñó para cubrir los niveles de director general, director

¹⁷ Para más detalles sobre la evolución del Servicio Profesional de Carrera, véase María del Carmen Pardo, “El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional*, 45 (4), 2005, pp. 599-634.

¹⁸ *Idem.*

y subdirector de área, jefe de departamento y funcionarios de enlace. La ley previó la incorporación de funcionarios de libre designación para ocupar puestos de mando superior, cargos con una clara vinculación política, como el personal de la Presidencia de la República, los secretarios de Estado, subsecretarios, oficiales mayores, titulares de cargos homólogos. Respecto al personal de base, se podría decir que, si bien la ley contempló la posibilidad de que entraran al sistema, previa licencia o separación de la plaza que ocuparan, su ingreso estaría determinado por el éxito en un concurso, lo que de hecho se traduciría en la imposibilidad de acceso a dicho sistema. Hay que decir que la propuesta contenida en la ley no transformaba las bases de lo que podríamos llamar estabilidad tradicional, al mantenerse la división del empleo entre trabajadores de base y de confianza y sin tocar la legislación laboral.¹⁹

En 2001 se inició la investigación de los modelos de servicio profesional de carrera que estaban en operación en otros países, con el propósito de incorporar, en lo que resultaba factible, aquellos elementos que beneficiaran la profesionalización del servicio público. Durante el primer semestre de 2002 se emitieron, en colaboración con la SHCP, los siguientes ordenamientos: Norma que regula el Programa Pensionario de Trato Especial para el Personal Operativo de la APF; Norma que regula el Programa de Retiro Voluntario de Pensión con Apoyo Económico del Personal Operativo de la APF; Norma que regula el Programa de Retiro Voluntario para el Personal Operativo de la APF; y el Manual de Percepciones de la APF. Se analizaron los documentos que ya constituían iniciativas de Ley de Servicio Público de Carrera que se estaban discutiendo en esos momentos en el Poder

¹⁹ Véase Miguel A. Cedillo, “Los desafíos de una nueva normatividad”, en Mauricio Merino (coord.), *Los desafíos del Servicio Profesional de Carrera en México*, México, CIDE-SFP, 2006, pp. 147-186.

Legislativo.²⁰ Se insistió que la capacitación permanente de los servidores públicos debería orientarse a fortalecer sus aptitudes y habilidades para elevar su productividad, y a garantizar un desempeño transparente, ético y honesto. Se emitió la Norma que Regula la Formación Integral del Personal de la APF para facilitar los trámites en la operación de la capacitación en cada dependencia y entidad, a fin de que los servidores públicos redujeran el tiempo invertido en papeleo y lo aprovecharan en funciones sustantivas a su cargo. La norma enfatizaba las funciones de liderazgo del personal de mando, fomentaba el trabajo en equipo y resaltaba el establecimiento de indicadores de eficiencia y calidad cuantificables, con la finalidad de medir los resultados e impacto de la capacitación en los procesos de trabajo y de apoyar la mejora continua.

La estrategia de gobierno profesional tuvo como objetivo atraer y retener al personal más motivado, capacitado y comprometido con el servicio público. Además de impulsar el SPC, se realizaron otras acciones, que consistieron en la creación del @Campus México para la capacitación de los servidores públicos a través de educación por medios electrónicos, con lo que desarrollarían las capacidades requeridas para el desempeño de sus funciones;²¹ se instalaron los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección en las

²⁰ Presidencia de la República *Segundo Informe de Gobierno de Vicente Fox Quesada*, México, 2002, p. 615.

²¹ A partir de junio de 2003 y con el apoyo del gobierno canadiense, se inició el desarrollo del portal @Campus México que entraría en operación en octubre de 2004. Este portal se convertiría en el principal instrumento para capacitar, con medios electrónicos, a los servidores públicos conforme al Servicio Profesional de Carrera, cuyos cursos serían impartidos por instituciones educativas nacionales y extranjeras, así como por organizaciones especializadas en materia de capacitación. Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno de Vicente Fox Quesada*, México, 2003, p. 412.

dependencias²² y se instauró el Registro Único de Servidores Públicos (RUSP).²³ Para poner en marcha el Servicio Profesional de Carrera, se creó la Unidad de Servicio Profesional y de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal dentro de la SFP,²⁴ y se instaló el Consejo Consultivo del Sistema, “integrado por cuatro secretarios de Estado (Función Pública, Hacienda y Crédito Público, Gobernación y Trabajo y Previsión Social), así como un representante del sector social, otro del académico y otro del privado, cuyas funciones serían de asesoría y recomendación de mejoras al sistema de profesionalización”.²⁵

El SPC se organizó en siete subsistemas que respondían a un diseño tradicional: *a)* el de planeación, que buscaba identificar las necesidades de contratación de las dependencias; *b)* el de ingreso, que regularía los procesos de reclutamiento y de selección de candidatos, así como los requisitos para

²² Con base en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en su Reglamento y en los lineamientos emitidos el 18 de septiembre de 2003, se inició la instalación de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección en las dependencias y órganos desconcentrados del gobierno federal cumpliéndose en tiempo y forma la instalación de dichos comités en las 84 instituciones sujetas de la LSPC. Se destacaba que a partir de la entrada en vigor del Reglamento de la citada ley, se encontraban operando los Comités Técnicos de Selección de conformidad con las necesidades de ocupación de vacantes. *Idem.*

²³ Se insistió en que el RUSP era un padrón que integraba información técnica de los Servidores Públicos de Carrera y la información básica de todo el personal de la Administración Pública Federal. La información individual de cada servidor público que conformaría este registro permitiría dar un seguimiento a su gestión y apoyar su desarrollo al interior de las dependencias a las que estuvieran adscritos. *Idem.*

²⁴ El 27 de mayo de 2005 se publicaron las reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, para establecer la Unidad del Servicio Profesional y Recursos Humanos de esa dependencia.

²⁵ Mauricio Dussauge, “Diferencias estructurales, retos comunes: los servicios profesionales de México y Estados Unidos en una perspectiva comparada”, *Servicio Profesional de Carrera*, 3 (5), 2006, p. 103.

incorporar aspirantes al sistema;²⁶ *c*) el de desarrollo profesional, en el que cada funcionario podría trazar su plan de carrera, incluyendo movilidad y ascenso en la administración pública; *d*) el de capacitación y certificación de capacidades, que pretendía desarrollar herramientas que permitieran la profesionalización de los funcionarios; *e*) el de evaluación del desempeño, enfocado a establecer mecanismos de medición y evaluación, así como la productividad de los servidores públicos de carrera para lograr ascensos, promociones, premios y estímulos; *f*) el de separación, garantizando respeto y transparencia; y *g*), el de control y evaluación, dedicado a establecer mecanismos de vigilancia y corrección del propio sistema.²⁷

Sin desconocer el mérito de haber logrado poner en vigor una norma general que regule la carrera profesional de los funcionarios en el sector central de la administración federal, y de haberla logrado aprobar sin mayores resistencias en la Cámara de Diputados, vale la pena detenerse a revisar sus avances y tareas pendientes, a la luz de la idea de que en México la administración pública opera, en buena medida, bajo esquemas tradicionales, aunque ha dado algunos pasos para incorporar las nuevas tendencias englobadas en la llamada Nueva Gestión Pública. De manera por demás sorpresiva, puesto que atentaba contra una de las prácticas arraigadas en la administración pública, la de “llenar” los cargos de la estructura administrativa a través del mecanismo llamado de botín, en el que se privilegiaba el criterio

²⁶ Se puso a disposición de las dependencias sujetas a esta ley, y del público en general, el portal www.trabajaen.gob.mx, instrumento cuyo objetivo era facilitar la interacción entre las dependencias que colocaban vacantes a concurso y los aspirantes a cubririrlas. Este sitio permitió detectar a los aspirantes idóneos para determinado perfil requerido, a fin de abaratar los costos y transparentar el proceso de selección, *idem*.

²⁷ Ley del Servicio Profesional de Carrera, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003.

de la lealtad personal por encima del mérito ligado a las exigencias del puesto, generó menos resistencia por parte de las fuerzas políticas presentes notablemente en la Cámara de Diputados, puesto que la Cámara de origen fue la de Senadores. Tanto el PRI como el PRD terminaron aceptándola, en la medida en que debilitaba la influencia del ámbito ejecutivo de gobierno, al quedar bajo el sistema de carrera un rango tan importante de puestos, como el de director general. Tampoco contó con la histórica oposición que la federación de sindicatos burócratas (FSTSE) había manifestado en otros momentos en los que se quiso establecer un sistema de carrera para la función pública; primero, porque en el diseño del SPC no se contemplaba el ingreso masivo del llamado personal de base, y también porque la FSTSE atravesaba un momento de debilidad interna debido al cuestionamiento del liderazgo de Joel Ayala. Paradójicamente, la resistencia más fuerte se situó dentro del propio gobierno, pues la SHCP obstaculizó el proyecto al condicionar el apoyo presupuestal. Finalmente, se llegó a un arreglo, que consistió en que la SFP asumiría la responsabilidad organizacional y Hacienda, la presupuestal.²⁸ De hecho, una exigencia de esta última consistió en que, de manera paralela a la puesta en marcha del nuevo sistema, la recién creada Unidad del Servicio Profesional sería responsable dentro del programa de austeridad propuesto al que nos referiremos más adelante, de recortar en un 15% el gasto administrativo de las dependencias, suprimir 40 subsecretarías y decenas de direcciones generales, lo que le significó a esa unidad un importante desgaste, que más adelante se reflejaría en restarle fuerza para negociar los términos de la puesta en marcha del sistema de servicio

²⁸ En opinión de una funcionaria de la SFP entrevistada, “la estrategia tuvo el apoyo político necesario y se acompañó del apoyo económico, se aumentó el presupuesto de la SFP para poder operar el SPC”, 26 de julio de 2007.

profesional, reflejándose de manera evidente, en la formulación del reglamento.

En el diseño del SPC se combinaron elementos del modelo weberiano tradicional, como el mérito, con mecanismos provenientes de las nuevas tendencias, que “midén” el desempeño, lo evalúan y a partir de ello establecen canales de ascenso y promoción. Gestionar procesos con ambas lógicas significó un importante reto para los impulsores del proyecto. Sin embargo, los problemas más graves que aparecieron en su puesta en marcha refieren a otros aspectos. Primero, obstáculos de carácter estructural que los mismos promotores del sistema han reconocido como trabas, y que parecen haber sido detectados en un ejercicio de diagnóstico que se hizo sobre los recursos humanos del gobierno federal antes de aprobarse la ley. Segundo, otra de las trabas importantes que obstaculizaron su buena operación se debió a que la ley estableció tiempos muy cortos para su puesta en marcha, lo que tampoco favoreció que el desarrollo del sistema pudiera darse de manera consistente. Y, tercero, otros problemas tuvieron que ver con las deficientes pruebas y exámenes que se aplicaron para certificar a los funcionarios, lo que acabó generando desconfianza, por ejemplo, al declararse desierto un buen número de concursos o por el hecho de que quienes los ganaban eran los funcionarios que estaban familiarizados con las exigencias del sistema en línea. Pero más grave aún es que esta desconfianza fue arraigándose como resultado del veto que podían ejercer los jefes inmediatos en el momento de la definición del concurso, favoreciendo decisiones discrecionales, que el sistema debió intentar acotar y poniendo en entredicho valores propios de los sistemas de carrera, como la equidad, pero sobre todo la neutralidad política.²⁹

²⁹ Véase artículo 31 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de abril de 2004 y comentarios obtenidos en la entrevista citada, 26 de julio de 2007.

Al finalizar el sexenio del presidente Vicente Fox, el Servicio Profesional de Carrera presentaba problemas que denotaban su debilidad y sobre los que se pueden establecer severos cuestionamientos. El primero tiene que ver con los resultados obtenidos. En relación con su cobertura, se señaló que cuando el sistema estuviera operando a toda su capacidad, abarcaría cerca de 40 000 servidores públicos, lo que representa menos del 10% de los adscritos a la administración pública federal centralizada. Esta cifra permite concluir que, como había ocurrido en el pasado, se dejaron fuera núcleos importantes de funcionarios, cuya incorporación hubiera tenido que significar una negociación política dura con sindicatos fuertes, que probablemente hubieran impedido la aprobación de la ley. Sin embargo, esto también significó que para los maestros, médicos, cuerpos de seguridad, entre otros, la tan necesaria profesionalización tendría que serles garantizada por otros medios y en otro momento. De igual manera, preocupa que el 65% de los concursos los hayan “ganado” funcionarios de libre designación que ya trabajaban en la administración central;³⁰ esto no sería necesariamente negativo si no se debiera al hecho de que ganaron estos concursos por estar familiarizados con su mecánica y el uso de la tecnología que lo cobija, y no necesariamente porque tuvieran más merecimientos que los potenciales candidatos externos. El sistema arrancó sin una clara definición del nivel enlace, que resultó en la imposibilidad de incorporar funcionarios dentro de este rango.

Algunos aspectos más que abonan en resultados discutibles son, por ejemplo, el hecho de que el sistema descansó de manera muy importante en tecnología digital; si bien esto podría entenderse como una cualidad al favorecer la transparencia y eficiencia, lo cierto es que la puesta en

³⁰ Eduardo Romero Ramos, “Avances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México”, en *Servicio Profesional de Carrera*, 2 (4), 2005, p. 2.

marcha de los programas no resultó tan eficaz como se preveía, dando también como resultado procesos incompletos, lentos, y finalmente ineficaces. Se mencionó también que la decisión final de la incorporación del funcionario se toma después de la fase de entrevistas y por el jefe inmediato, lo que no lo salva de cierta dosis de discrecionalidad. El sistema se sustentó en una alta proporción en herramientas de la gerencia empresarial privada, las que se trasladaron de manera acrítica, lo que tampoco ayudó a dotarlo de contenidos valorativos y de ética que corresponden de manera exclusiva al ámbito del sector público. El sistema no estuvo liderado por funcionarios comprometidos con el “ethos” del sector público, lo que favoreció decisiones aparentemente racionales, pero carentes del compromiso y vocación de servicio, características indispensables en la gestión de los asuntos del gobierno y de la inminente interacción que se da entre la administración pública, los funcionarios públicos y la sociedad.

Otro asunto que no ayudó a la aceptación del sistema tiene que ver con el impacto que ha tenido; sobre esto cabría la pregunta de qué tanto la sociedad mexicana ha percibido la incorporación de este sistema de profesionalización como un elemento útil para mejorar el desempeño de la administración pública y de sus funcionarios. De igual forma, cabría preguntarse si los funcionarios perciben este sistema como un estímulo para mejorar su tarea y para favorecer actitudes de mayor compromiso profesional y ético; y finalmente, cabría cuestionarse si el sistema efectivamente ha favorecido la transparencia y la rendición de cuentas; en una palabra, qué tanto ha servido para combatir la corrupción. Es evidente que, al igual que la propuesta modernizadora más integral incorporada en la ABG, la operación del SPC parece haberse quedado encerrada dentro de los muros de la administración, lo que dio como resultado que no tuviera un impacto significativo. Finalmente habría que preguntar-

se sobre los mecanismos que debieron ponerse en marcha para “blindar” de manera adecuada al sistema y con ello evitar la tentación de que distintos grupos políticos puedan utilizar sus logros o resaltar sus problemas hasta el punto de poner en entredicho su viabilidad. Antes de concluir el gobierno aparecieron grupos parlamentarios proponiendo enmiendas a la ley, las que pudieron enfrentarse sin tener que modificar el diseño original. El gobierno del presidente Felipe Calderón, que inició su mandato en enero de 2007, aprobó un nuevo reglamento para la operación del Servicio Profesional de Carrera. Sin embargo, se sucumbió ante la tentación a la que nos referimos al pasar una enmienda en la Cámara de Diputados en la que se plantea dejar fuera del sistema a los directores generales y sus homólogos, enmienda que está por discutirse en la Cámara de Senadores.

La propuesta de modernización de la administración pública del gobierno de Felipe Calderón sintetizada en el PMG, plantea el fortalecimiento del SPC, mediante el establecimiento de un completo catálogo de puestos en los que se defina claramente el perfil y las responsabilidades inherentes a cada puesto. Propone también de manera explícita transparentar los mecanismos de selección de funcionarios, tema que ha sido objeto de continuas críticas a partir del momento de la puesta en marcha del sistema. Los graves problemas que enfrenta el gobierno respecto a la operación del SPC se relacionan, primero, con que se debe operar de forma descentralizada, tal como lo marca la ley, para enfrentar fórmulas de evaluación estandarizadas, que no corresponden con las particularidades de cada dependencia. Pero este aspecto puede entrar en contradicción respecto a que la SFP tiene la responsabilidad de medir el desempeño, pero las atribuciones de evaluación, pero sobre todo de sanción, están dispersas.

Los problemas del SPC detectados desde el gobierno anterior pueden llegar a agudizarse al punto de poner en entredicho no sólo las bondades del sistema sino incluso su

viabilidad. Éstos, de manera resumida, son los siguientes: el universo que cubre el sistema es muy pequeño (40 000 plazas); existen un buen número de dependencias con esquemas de carrera que no entren en el SPC, otras más que quedaron fuera y otras que están presionando para hacerlo; el personal de base difícilmente podrá volverse de carrera, aunque la ley contemple esta posibilidad; está pensado como un servicio de empleo más que de carrera, al someter a concurso público las vacantes; el diseño de estructuras no corresponde a las necesidades de operación de las dependencias y el registro se hizo de las estructuras que las dependencias presentaron en papel, pero no de las que realmente operan; la catalogación de puestos no ha concluido; la posibilidad de hacer carrera no se basa en la acumulación de puntos, como está previsto en la ley; los exámenes siguen siendo inadecuados para “valorar” las capacidades necesarias para el servicio público; sigue abultándose la estadística de concursos declarados desiertos, entre otras cosas por el veto que ejerce el superior jerárquico; se ha hecho un uso excesivo del artículo 34 que permite la contratación temporal de funcionarios; no puede acudir al recurso de contratación bajo el criterio de puestos clave, que no contempla la ley; los planes de carrera deben ser responsabilidad de los Comités Técnicos de Profesionalización; y, finalmente, la movilidad tanto horizontal como vertical no se ha aprovechado tal como lo señala la ley.

Finalmente el problema más grave que acusa hoy día el SPC es que la apuesta del gobierno para continuar insistiendo en la importancia del SPC se relaciona con dos aspectos, por una parte, la convicción de que las lealtades personales y partidistas van a encontrar un espacio para convertirse en lealtades institucionales. Resulta difícil sostener esta “convicción” a la luz de los principios que rigen los esquemas de carrera, que parten de la idea de la relevancia de lealtades institucionales como insumo esencial del buen desempeño de las administraciones públicas profesionales. En el caso

del presidente Felipe Calderón y de los integrantes de su gobierno, parecería que la lealtad personal y de partido se toman en cuenta de manera prioritaria. Por la otra, el que el SPC proporciona los incentivos para concentrarse en su desempeño, lo que parece contradecir, por ejemplo, la importancia concedida a la militancia y compromiso con el partido.

Transparencia y rendición de cuentas

Como parte de la propuesta modernizadora del gobierno del presidente Ernesto Zedillo, a partir de 1996, las dependencias de la APF quedaban obligadas a adoptar medidas específicas para informar a la ciudadanía, de manera clara y en lenguaje sencillo, sobre los servicios que prestaban, la forma en que éstos podían tramitarse y los requisitos que era necesario cumplir. Esto implicaría un importante trabajo de difusión, a través de esquemas de señalización en oficinas públicas y del uso de sistemas electrónicos y telefónicos de información. Los servidores públicos que tuvieran contacto directo con la ciudadanía quedaban obligados a identificarse para que el ciudadano conociera su nombre y cargo. Estos elementos también sentarían las bases para una posterior profundización de la política de transparencia del gobierno federal, enfocada al combate a la corrupción.

Durante el gobierno de Vicente Fox, se le otorga una especial importancia al tema de la transparencia, que debía traducirse en el derecho de la sociedad a conocer la información gubernamental sin más límite que el interés público y los derechos de privacidad de particulares establecidos por una ley que normara ese derecho. La rendición de cuentas debía traducirse en incentivos para participar en la mejora continua de la gestión gubernamental, teniendo como principios fundamentales la optimización de los recursos y la rendición de cuentas. Debía cuidarse el entorno cultural y ecológico poniendo en práctica una clara voluntad para su

respeto y defensa. Se suscribieron acuerdos de colaboración con organizaciones de la sociedad para impulsar acciones a favor de la transparencia, y se realizaron diversas acciones de comunicación social, incluyendo cortometrajes cinematográficos, además de que en el terreno de la formación de valores, con la ANUIES, la SEP y expertos en el tema, se elaboró la materia Ética, Responsabilidad Social y Transparencia que se impartiría en diversas universidades. Se emprendieron otras acciones como el Programa Usuario Simulado.³¹ En 2004, 161 instituciones del gobierno federal contaban con Programas de Transparencia y Combate a la Corrupción; en ellas se aplicaron más de cuatro mil acciones de mejora en 378 procesos y 655 áreas definidas como críticas, con impacto en más de 940 posibles conductas irregulares.

Se añadía que en materia de transparencia no había existido una política gubernamental congruente para abrir al conocimiento de la ciudadanía la organización y operación de las instituciones, los recursos con los que contaba y los resultados de su gestión. Por lo tanto, el acceso a la

³¹ En el trienio 2001-2003, la Secretaría de la Función Pública realizó 2 360 verificaciones en las oficinas y entidades de la APF. En 2003 realizó 929 acciones de verificación de trámites y servicios de mayor impacto en la población. Durante los tres primeros años de la administración se realizaron 76 operaciones especiales de usuario simulado en las cuales se levantaron 87 actas administrativas que involucraron a 47 servidores públicos en procesos administrativos. Una prioridad del gobierno sería establecer canales abiertos de comunicación continua entre gobierno y sociedad, a fin de que ésta pudiera evaluar el desempeño de la gestión pública. Con esas medidas se intentaba atacar el germen de las conductas que llevaban a la transgresión del orden jurídico en la APF, resultado tanto de la arraigada costumbre que hacía ver como aceptable que un servidor público recibiera o pidiera un pago por sus servicios o decisiones; como que la impunidad alentaba la proliferación de la corrupción; también contribuía a ese grave problema, la ausencia de información transparente y veraz a la sociedad en relación con sus derechos, lo que también favorecía conductas ilícitas, Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobiernote Vicente Fox*, p. 7.

información de la gestión pública debía ser un derecho del ciudadano que se debía atender de manera permanente. Se señalaba que hasta ese momento los mecanismos e instancias de control se habían orientado a verificar el cumplimiento de la normatividad, privilegiándose la vigilancia formal y el enfoque correctivo sobre el preventivo. A la sociedad se le entendía como un actor coadyuvante en el combate a la corrupción. Para garantizar su acceso a la información pública y proteger en casos de excepción los datos en posesión de las dependencias y entidades de la APF y de la Procuraduría General de la República, el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la todavía SECODAM, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, elaboró el proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Este proyecto sería sometido a una amplia consulta previa a su presentación como Iniciativa de Ley ante el Congreso de la Unión, a la que nos referiremos más adelante. El 26 de febrero de 2001, representantes de 83 organizaciones de los sectores social, político, empresarial, académico, sindical, agropecuario y varios partidos políticos, suscribieron con el Ejecutivo Federal el Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. En él se establecieron obligaciones compartidas por la autoridad federal y la sociedad organizada, constituyéndose así el primer eslabón en la conformación de una cadena de esfuerzos que culminaron con la aprobación de la mencionada ley y con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).³²

³² Para mayor información sobre el tema véase Hugo Concha Cantú, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM-Proyecto Atlátl-Innovación México-USAID, 2004. Para otro enfoque: *El derecho de acceso a la información en México: conceptos y procedimientos*

Estas trascendentes decisiones van a constituirse en una estrategia que alteró las reglas del juego, favoreciendo una redistribución del poder entre los actores burocráticos y legislativos que intervenían en la tarea de gobernar al favorecer la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que acotó la discrecionalidad de los funcionarios públicos al permitir que la sociedad tuviera acceso permanente a la información gubernamental.³³ Esta ley “se originó a partir de una intensa movilización por parte de organizaciones civiles y medios de comunicación (reunidos en el llamado Grupo Oaxaca)”.³⁴ “La bandera del gobierno de Vicente Fox fue, sin duda, la transparencia. Ese fue el objetivo al que más importancia se le otorgó. La mayoría de las áreas de la SFP se comprometieron a favorecer el buen gobierno y la transparencia, resultando esta última un propósito inédito, al haberse aprobado la Ley que la normaría por consenso de todos los partidos políticos, obteniéndose hasta la fecha resultados desiguales que se manifiestan también en problemas de “entendimiento” con el IFAI.

El gobierno de Felipe Calderón se ha centrado en darle seguimiento a los esfuerzos iniciados en el sexenio de Vicente Fox, aunque, a diferencia de la Agenda de Buen Gobierno del sexenio anterior, Felipe Calderón no ha tenido una agenda exhaustiva en materia de modernización administrativa. Uno de los ejes rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se refiere a “Estado de derecho y

tos, México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.

³³ Guillermo Cejudo, “Los motores del cambio de la administración mexicana: los límites de la Nueva Gerencia Pública”, conferencia internacional *La gerencia pública en América del Norte*, México, El Colegio de México, 2009.

³⁴ Mauricio Dussauge, “Paradojas de la reforma administrativa en México”, *op. cit.*, p. 28.

seguridad”; en este eje se incluye un apartado de “Confianza en las instituciones públicas” en donde se establecen varias estrategias para aumentar la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Varias de estas estrategias están enfocadas a la transparencia de los procesos de operación y de los servicios que reciben los ciudadanos y a la difusión oportuna de la información pública gubernamental, no sólo a nivel federal, también a nivel estatal y municipal.³⁵ Operativamente, por poner un ejemplo, el Sistema de solicitudes de información (SISI), se modificó y ahora es el sistema INFOMEX federal, en consonancia con el sistema INFOMEX que utilizaban ya estados y municipios.

En materia de legislación para la transparencia y acceso a la información destaca la reforma al artículo sexto constitucional presentada en diciembre de 2006 y aprobada en febrero de 2007. Esta reforma tiene como antecedentes a la llamada “Iniciativa Chihuahua” presentada en noviembre de 2006 por los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas (más adelante, también la firmaron el gobernador de Veracruz y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal).

Institucionalmente, los mecanismos de rendición de cuentas dentro del gobierno siguen en manos de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de la Función Pública;³⁶ la SFP, a través de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, en agosto de 2007 dio a conocer la estructura, bases, temática y lineamientos del Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2007-2012. Este programa debe ser aplicado a cada entidad y dependencia e incluye ejes de participación ciudadana, blindaje electoral, transparencia

³⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=confianza-en-las-instituciones-publicas>.

³⁶ Véase documento citado La Rendición de Cuentas, www.rendiciondecuentas.cide.edu.

focalizada y páginas web de instituciones gubernamentales, entre otros.

REFLEXIONES FINALES A MANERA DE CONCLUSIÓN

Si bien los tres gobiernos formularon de manera explícita una propuesta de modernización administrativa, los problemas y retos que abonan a los de la agenda inconclusa, se relacionan directamente con el hecho de que en ninguno de los tres casos este propósito formó parte de los asuntos importantes de la agenda política. Queda claro también, sobre todo al revisar los alcances de la propuesta del SPC, que en ninguno de los tres gobiernos ha habido la convicción y el compromiso necesario para impulsar un esquema de esta naturaleza, sin caer en la tentación de utilizarlo para fortalecer los cuadros leales al partido en el poder.

En los tres casos se presentan asuntos que de distintas maneras obstaculizan la propuesta de modernización. El primero refiere al marco legal en el que se desenvuelve la administración pública, que por momentos parece ser excesivo; de ahí todos los esfuerzos de desregulación emprendidos, pero, por otro, parece faltar precisión en la legislación, lo que favorece zonas grises en las que los esfuerzos de medición del desempeño, profesionalización y transparencia y rendición de cuentas parecen quedar atrapados, favoreciéndose decisiones discrecionales y hasta alejadas de la legalidad. De ahí que hayan quedado siempre frustrados los esfuerzos para que las dependencias públicas analizaran las normas que regulan sus funciones, identificando aquéllas que pudieran eliminarse o simplificarse, con objeto de volver más eficiente la actuación del servidor público, sin que ello implicara discrecionalidad en el cumplimiento de sus responsabilidades. También ha quedado por debajo de los resultados esperados los esfuerzos para seleccionar las regulaciones que tuvieran

mayor impacto en los ciudadanos, las empresas y la economía en general, y que pudieran simplificarse o eliminarse mediante una mejor coordinación entre dependencias y entidades, buscando, de nueva cuenta, reducir tiempo y costos en la atención al público. Igualmente, se propuso otorgar mayor atención a la concepción de nuevas normas administrativas, con el propósito de que quedara garantizado el cumplimiento de las normas, incorporando consideraciones de costo-beneficio, y evaluando opciones que garantizaran transparencia, flexibilidad y efectividad en los procedimientos, evitando la duplicación, incongruencia o redundancia en relación con otras normas existentes.

Se señaló que las autoridades administrativas debían actuar sólo en función de lo que la ley les permitiera. Se insistía en que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, vigente a partir del 1 de junio de 1995, constituía un avance parcial para establecer medidas tutelares para el particular frente a la administración en los ámbitos en los que resultaba aplicable. El campo limitado de aplicación de esta ley hacía indispensable que dependencias y entidades adoptaran medidas para que se agilizaran trámites y procedimientos. Esta práctica debía generalizarse a todo tipo de trámites, incluso a los que realizaban internamente las dependencias, para lo que resultaba indispensable establecer mejores canales de comunicación e intensificar la coordinación entre ellas. Estas acciones se fortalecerían a partir de la experiencia obtenida del trabajo hecho, primero, por el Consejo para la Desregulación Económica,³⁷ y después con

³⁷ El presidente Zedillo instaló el Consejo para la Desregulación Económica el 23 de noviembre de 2005, en el marco de la Alianza para la Recuperación Económica, cuyo objetivo era “traducir la corrección de los factores macroeconómicos en la reactivación de las fábricas y los empleos, en el fortalecimiento y la creación de nuevas empresas, en el mejoramiento gradual de los ingresos y las condiciones de vida de las familias y las comunidades”. El Consejo se integró por representantes de los

la Comisión Federal de Mejora Regulatoria,³⁸ agencias a través de las cuales la SFP, apoyada por otras dependencias y agrupaciones, podría favorecer la desregulación y simplificación de trámites que llevaban a cabo los ciudadanos y las empresas frente a las distintas autoridades federales y frente a las de los estados y municipios.

Otras preocupaciones que también comparten las tres propuestas se resumen en tensiones que no han podido resolverse entre la distancia que media entre la propuesta formulada con carácter prescriptivo y las acciones que pueden irse dando en la realidad y que se recogen en cierta experiencia empírica, particularmente en materia de provisión de servicios públicos, uso de tecnologías de información, innovación y participación ciudadana.

Finalmente, en los tres gobiernos el énfasis en la importancia de la modernización administrativa de la que se derivaron programas muy importantes fue cediendo su lugar a otros de menor importancia e impacto, como ocurrió con la serie de medidas administrativas que adoptó el gobierno de Ernesto Zedillo ante la imposibilidad de concretar la

sectores productivos, de instituciones académicas y del gobierno federal, y se suscribió un acuerdo de colaboración entre los gobiernos estatales y el gobierno federal para impulsar dicha desregulación. Fuente: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/nov95/23nov95.html>.

³⁸ La Comisión Federal de Mejora Regulatoria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía con autonomía técnica y administrativa que se creó en 1996 por una modificación a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Esta Comisión reemplazó a la Unidad de Desregulación Económica de la SECOFI. La COFEMER se encarga de revisar el marco regulatorio nacional (generalmente a partir de las Manifestaciones de Impacto Regulatorio), brindar asesoría técnica, y firmar acuerdos inter-institucionales en materia de regulación; instrumenta, además, programas bianuales de mejora regulatoria a nivel federal (aunque también colabora con estados y municipios). Para la publicación de cualquier regulación en el *Diario Oficial de la Federación* es necesario que cuente con el dictamen de la COFEMER (*Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006* publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de enero de 2003).

propuesta del esquema de carrera, o como la importancia que adquirió el tema de la transparencia en el de Vicente Fox, aislado de otras propuestas, hasta llegar a proponer el certamen del Trámite Inútil que hizo en fechas recientes el gobierno de Felipe Calderón, restándole toda la importancia y visibilidad al programa de modernización propuesto.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS
EN LAS REGIONES INDÍGENAS:
REFLEXIONES DESDE CHIAPAS*

WILLIBALD SONNLEITNER**

¿POLÍTICA “INDÍGENA” *VERSUS*
DEMOCRACIA “OCCIDENTAL”?
(A MODO DE INTRODUCCIÓN)

Esta contribución parte de dos interrogantes, que nos ocuparán a lo largo de toda la reflexión: ¿existe hoy en día, en Chiapas, una incompatibilidad sociocultural entre las formas indígenas de organización política y la democracia electoral de corte “occidental”, basada en la competición y en la representación multipartidista?, ¿cuál es la situación específica de los partidos políticos en las regiones y comunidades indígenas de esta entidad del sureste mexicano? Como estrategia metodológica, se realiza un análisis cuantitativo

* Los datos e hipótesis aquí expuestos provienen de varias investigaciones y de un prolongado trabajo de campo, realizado en un primer tiempo en el marco de nuestra tesis de doctorado (1998-2002), y luego mediante la observación y documentación de los procesos electorales federales de 2003 y locales de 2004, así como de las elecciones federales y locales de 2006. Desde 2007, se ha retomado el análisis sistemático del conjunto de los datos recabados en una perspectiva geográfica exploratoria, en el marco de la investigación “Las dinámicas territoriales de la participación electoral y del voto en Chiapas” (CES-Colmex), actualmente en curso.

** Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

y comparativo de los resultados electorales entre 1988 y 2007, cuyas tendencias territoriales (regionales y municipales) se interpretan a la luz de una amplia información cualitativa.

Por mucho tiempo, se ha tendido a concebir la política “indígena” como un tipo de democracia directa, participativa y consensual. Dicha visión se fundamenta en una imagen idílica de la comunidad *corporada*, ampliamente teorizada por la antropología culturalista de Harvard y de Chicago a partir de finales de los cincuenta.¹ Su idealización ha llevado a representar dicha política como esencialmente opuesta a la democracia representativa. Así, se supone que los indígenas viven en comunidades aisladas y armónicas, en las que los sistemas de cargos religiosos y las asambleas garantizan el consenso de todos sus miembros, así como la subordinación de los líderes a una especie de voluntad “comunitaria”. En esta óptica, el pluralismo y los partidos son vistos como fuentes potenciales de división, que pondrían en peligro la unidad de la comunidad. De tal forma, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) obtenía el 100% del voto en algún municipio indígena, no faltaban quienes lo interpretaban como una manifestación de formas *consensuales* de organización política. De manera análoga, los conflictos internos se imputan frecuentemente a fuerzas “manipuladoras” —por su supuesto *externas*— que amenazarían la unanimidad comunitaria.

Sin embargo, ni el funcionalismo norteamericano ni las elecciones de la época del partido hegemónico daban cuenta de la diferenciación sociopolítica que estratificaba desde entonces a las comunidades indígenas, y que se agudizó considerablemente a partir de los años sesenta. Bajo las presiones conjuntas de la explosión demográfica, de la

¹ Para una amplia bibliografía sobre el tema, véase la compilación de E.Z. Vogt, *Bibliography of the Harvard Chiapas Project: The First Twenty Years 1957-1977*, Harvard University Press, Massachusetts, 1978.

expansión y regionalización de los mercados, así como de la creciente integración política y cultural, dichas comunidades no cesaron de transformarse. Las actividades económicas y las fuentes de poder se diversificaron, creando nuevas elites en el seno de los parajes, que a su vez empezaron a cuestionar las autoridades tradicionales que ejercían el poder desde las cabeceras municipales. Los altos porcentajes obtenidos por el PRI DURANTE las décadas de 1960, 1970 y 1980 no remitían a consensos comunitarios, sino que disimulaban más bien el incipiente pluralismo social, político y cultural que se iba forjando a raíz de las transformaciones mencionadas.²

Esta situación cambió drásticamente con la incipiente democratización que sacudió al sistema político mexicano a finales de los ochenta. Con la consolidación de los partidos de oposición a nivel nacional y con el progresivo reconocimiento de sus éxitos electorales locales, la aparente unanimidad fue cediendo terreno. Así, los conflictos internos que por mucho tiempo habían quedado marginados del espacio público empezaron a manifestarse en los procesos electorales, y los partidos se transformaron poco a poco en medios para canalizarlos y procesarlos. De esta manera, el multipartidismo empezó a cambiar el significado mismo de las elecciones, incidiendo de manera creciente en la selección y en la designación de los gobernantes. Desde 1991, el estado de Chiapas entró en un profundo proceso de cambio político. En el ámbito propiamente institucional, se transitó de un sistema de partido hegemónico hacia un juego pluripartidista cada vez más libre y competitivo, en el que las alternancias mu-

² Para un análisis más amplio de estas transformaciones, véase J. P. Viqueira y W. Sonnleitner (eds.), *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en Los Altos de Chiapas (1991-1998)*, México, Colmex, IFE, CIESAS, 2000; así como J. Rus, "La comunidad revolucionaria institucional: la subversión del gobierno indígena en Los Altos de Chiapas, 1936-1968", en J. P. Viqueira y M. H. Ruz, *Chiapas. Los rumbos de otra historia*, México, UNAM, CIESAS, UDG, CEMCA, 1995, pp. 251-278.

nicipales se multiplicaron hasta alcanzar el mismo gobierno estatal en agosto de 2000. Dicho proceso de democratización electoral se produjo en todas las regiones chiapanecas, pero sus dinámicas distan mucho de ser homogéneas y obedecen a diversas lógicas en el nivel local.

Dentro de esta perspectiva, esta contribución explora las relaciones entre la pertenencia a algún grupo étnico-lingüístico, y el tipo de comportamiento electoral que se observa en los niveles regional y municipal. Concretamente, la pregunta inicial se transforma en una serie de hipótesis operativas, que se confrontan sucesivamente con la realidad empírica, mediante un análisis comparativo de las diversas formas que ha tomado en los municipios indígenas la reciente transición político-electoral. Si bien, a primera vista, las tendencias agregadas de las diversas regiones lingüísticas se distinguen de la zona mestiza de Chiapas, sus dinámicas no obedecen a una supuesta oposición de tipo étnico, sino a factores y procesos de muy diversa índole. De ahí la necesidad de cuestionar la tesis culturalista que contrapone la política “indígena” a la democracia “occidental”, y de interrogarse sobre otros elementos susceptibles de explicar los diferentes tipos de transición político-electoral.

I. LA ESPECIFICIDAD POLÍTICA Y SOCIOCULTURAL DE CHIAPAS EN EL CONTEXTO MEXICANO

Existen al menos dos maneras de profundizar el estudio de la democratización electoral en las regiones indígenas de Chiapas. La primera consiste en analizar la transición hacia el multipartidismo desde una perspectiva macro-sociológica y comparativa, para tratar de caracterizar las distintas dinámicas a nivel regional y local, con el fin de cuantificar su magnitud y reconstituir su evolución en el tiempo. La segunda busca interpretar los significados concretos de los procesos descritos, lo que implica enfoques más cualitativos

y antropológicos. En esta contribución se parte de la primera dimensión, para completarla con diversas hipótesis sobre las razones y los contenidos de la democratización en las regiones y municipios indígenas chiapanecos, hipótesis sustentadas en un exhaustivo trabajo de campo. Pero antes de indagar en el comportamiento político-electoral de las comunidades indígenas, cabe precisar las principales hipótesis y premisas teórico-metodológicas, así como los confines de la zona indígena.

1. Hipótesis y delimitación de las regiones indígenas

Para empezar, adoptemos una definición operativa de la tesis “culturalista” de la política indígena, transformándola en tres hipótesis susceptibles de ser verificadas o rechazadas mediante el análisis empírico de los procesos electorales. Dicha tesis plantea la existencia de “una diferencia sustancial entre la *política indígena* y la *democracia “occidental”*, diferencia que las opone haciéndolas incompatibles entre ellas. La primera se fundamentaría en una concepción *comunitaria* y *consensual* del poder, que se manifestaría mediante las prácticas del acuerdo, la asamblea y el plebiscito. En cambio, la segunda exigiría el reconocimiento del *pluralismo*, es decir el gobierno de las mayorías limitado por el respeto, la participación y la representación de las minorías en la vida política pública en tanto *oposición formalmente organizada*, generalmente bajo la forma de partidos políticos”.

De ahí se desprenden al menos tres hipótesis de trabajo:

1. Debería de existir *una diferencia significativa entre los comportamientos político-electorales de la zona predominantemente indígena, y del resto mestizo del estado.*
2. Debería de haber algún, o al menos algunos *tipos específicos de comportamiento electoral que caractericen*

esa zona predominantemente indígena. Ciertamente, dentro de ella pueden existir diversos tipos en función de las distintas regiones étnico-lingüísticas que la componen. Sin embargo, para validar la tesis culturalista, *todos ellos deberían compartir algunos rasgos comunes que la distinguen de la zona mestiza.*

3. Finalmente, debería existir *una relación significativa entre los comportamientos político-electorales de las comunidades y municipios indígenas que pertenecen al mismo grupo étnico-lingüístico*, y a su vez, estos comportamientos deberían caracterizarse por dinámicas distintas a las que se observan en otras regiones étnico-lingüísticas del estado, pero sobre todo, en la zona mestiza.

De no ser así, la tesis de una diferencia u oposición socio-cultural entre la política indígena y la democracia “occidental” tendría que ser rechazada o, por lo menos, sustancialmente reformulada.

En cuanto a la delimitación geográfica de las regiones indígenas de Chiapas, nos atendemos a los censos generales del INEGI. Como lo muestra el cuadro 1, Chiapas cuenta entre las entidades con mayor número y porcentaje de población indígena en México, junto con Oaxaca, Yucatán y Quintana Roo. En cuanto a la composición lingüística de dicha población, en 200 se registró la presencia de cinco grupos de *hablantes de lenguas indígenas* que constituyen mayorías en 35 de los 111 municipios chiapanecos: en seis de ellos, la mayoría de los habitantes habla zoque (Chapultenango, Francisco León, Ocoatepec, Pantepec, Rayón y Tapalapa). Los 29 restantes pertenecen a la familia mayanese: se trata de cuatro municipios predominantemente *choles* (Sabanilla, Salto de Agua, Tila y Tumbalá), de once *tzeltales* (Altamirano, Amatenango del Valle, Chanal, Chilón, Ocosingo, Oxchuc, Pantelhó, San Juan Cancuc, Sitalá, Tenejapa y Yajalón), de trece *tzotziles*

(El Bosque, Bochil, Chalchihuitán, Chamula, Chenalhó, Huitiupán, Huixtán, Jitotol, Larráinzar, Mitontic, Pueblo Nuevo Solistahuacán, Simojovel y Zinacantán), y de uno *tojolabal* (Las Margaritas).³

Como puede observarse en el mapa 1, los municipios mayanses están ubicados en las regiones Altos, Norte y Selva.

Cuadro 1. Población indígena en México y en Chiapas
(INEGI, 2000)

<i>Entidad</i>	<i>Población mayor a 5 años</i>	<i>% de la población por entidad</i>
<i>Total México</i>	<i>84 794 454</i>	<i>100%</i>
No habla ninguna lengua indígena	78 381 411	92.4%
No especificado	368 496	0.4%
<i>Hablantes de lenguas indígenas</i>	<i>6 044 547</i>	<i>7.2%</i>
Oaxaca	1 120 312	37.2%
Yucatán	549 532	37.4%
Quintana Roo	173 592	23.1%
<i>Chiapas (Población mayor a 5 años)</i>	<i>3 288 963</i>	<i>100%</i>
No habla ninguna lengua indígena	2 463 489	74.9%
<i>Hablantes de lenguas indígenas</i>	<i>809 592</i>	<i>24.7%</i>
No especificado	15 882	0.5%

Continúa...

³ INEGI, Chiapas. XI y XII Censo General de Población y Vivienda, Aguascalientes, 1990 y 2000. El criterio lingüístico aplicado por el INEGI tiende a subestimar ligeramente el porcentaje real de indígenas, lo que nos incita a incluir dentro de nuestras regionalizaciones un municipio tzotzil (Pueblo Nuevo Solistahuacán) y un municipio zoque (Rayón) que, según los censos, solamente registran 48.7% y 49.5% de hablantes de lenguas mesoamericanas.

...continuación

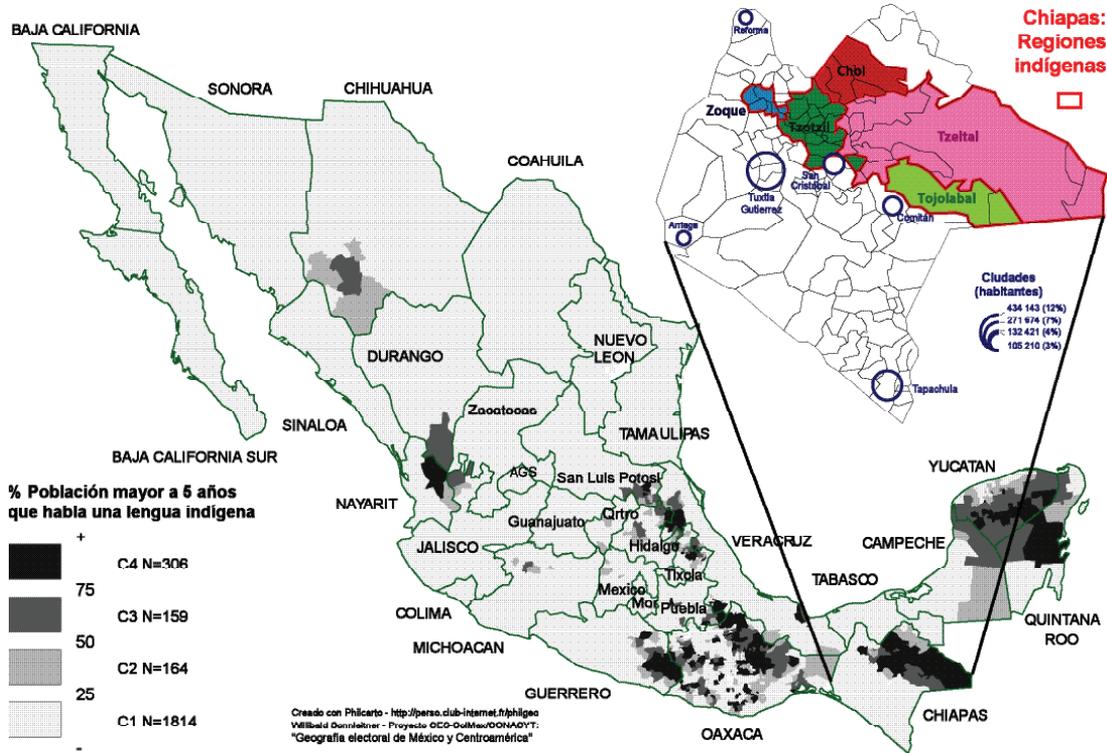
<i>Entidad</i>	<i>Población mayor a 5 años</i>	<i>% de la población por entidad</i>
<i>Hablantes de lenguas indígenas</i>	809 592	100%
Tzotzil	291 550	36.0%
Tzeltal	278 577	34.4%
Chol	140 806	17.4%
Zoque	41 609	5.1%
Tojolabal	37 667	4.7%
Kanjobal	5 769	0.7%
Mame	5 450	0.7%
Chuj	1 458	0.2%
Chinanteco	508	0.1%
Cakchiquel	132	0.0%
Lacandón	4	0.0%
Otros no especificados	6 066	0.8%

Fuente: INEGI, XII Censo general de población y vivienda, 2000, Chiapas.

Con las notables excepciones de Bochil, Jitotol y Pueblo Nuevo Solistahuacán –adscritos a la diócesis de Tuxtla Gutiérrez– todos ellos pertenecen a la diócesis de San Cristóbal de Las Casas, y fueron afectados directamente por el conflicto armado. Los seis municipios restantes se sitúan, como bien lo dice su nombre, en las Montañas Zoques. El conjunto de ellos forma parte de la diócesis de Tuxtla Gutiérrez, y ninguno participó en la rebelión zapatista (mapa 1).

Resumiendo, el criterio étnico-lingüístico permite distinguir cinco regiones predominantemente indígenas en Chiapas: la tzotzil, la chol, la tzeltal, la tojolabal y la zoque. Genéricamente, hablaremos entonces de una *zona predominantemente indígena* (ZPI) –que contiene los 35 municipios

Mapa 1: Las regiones indígenas de México y de Chiapas



de todas las regiones mencionadas— y que nos servirá como referencia general frente a la *zona mestiza urbana* —integrada por las tres principales ciudades chiapanecas (Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de Las Casas y Tapachula)— y a la *zona mestiza rural* —conformada por los 73 municipios del resto del estado—. Antes de pasar al análisis de las tendencias electorales específicas de estas zonas y regiones étnico-lingüísticas, recordemos brevemente la particularidad de la transición política chiapaneca.

2. Una transición singularmente tardía, convulsiva y violenta (1988-2006)

En términos generales, Chiapas se caracteriza por una de las transiciones electorales más tardías de toda la República Mexicana. Aquí, la hegemonía del PRI resiste *de facto* hasta 1988, fecha en la que dicho partido aún recibe el 90% de los votos válidos. Tan sólo a partir de 1991, ésta empieza a declinar, antes de derrumbarse drásticamente en 1994. En un primer momento, la rebelión zapatista funge como un poderoso catalizador del cambio político. La alianza táctica del EZLN con el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) a la gubernatura del estado canaliza las fuertes movilizaciones de descontento hacia las elecciones de agosto 1994.

Sin embargo, la prolongación del conflicto armado tendrá pronto un efecto inverso, que contribuye a frenar la transición, bloqueándola inclusive en la zona de conflicto. A partir de 1995, los rebeldes rechazan el juego electoral y promueven el abstencionismo entre sus filas, boicoteando abiertamente las legislativas federales de 1997 y debilitando la frágil oposición partidista local. Por ello, habrá que esperar la alternancia presidencial de 2000 para ver surgir una amplia coalición opositora [PRD, Partido Acción Nacional (PAN), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de

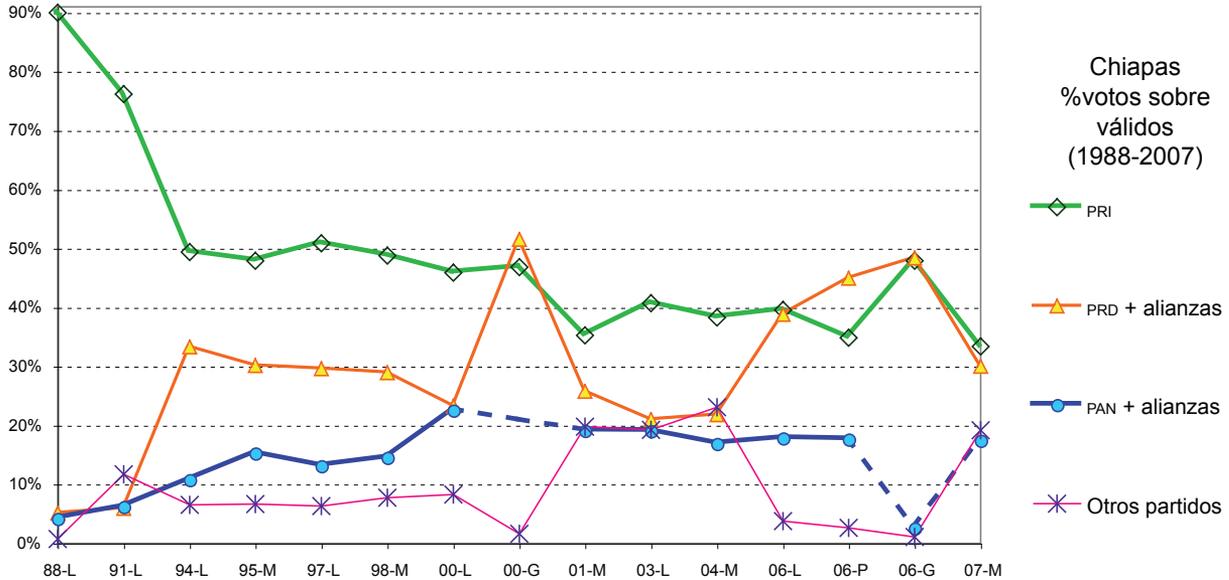
México (PVEM)], cuyo triunfo en los comicios para gobernador en agosto desemboca finalmente en la primera alternancia pacífica del estado, con la elección de Pablo Salazar Mendiguchía.

Como lo ilustra la gráfica 1, cabe distinguir tres etapas sucesivas en el proceso de democratización: 1) entre 1988 y 1994, se produce la caída del antiguo partido hegemónico; 2) durante el siguiente sexenio, la correlación de fuerzas se estabiliza y se producen 25 y 39 alternancias electorales en los comicios municipales de 1995 y 1998, preparando el terreno para la alternancia en la gubernatura en agosto de 2000; 3) en 2001, inicia un nuevo ciclo, caracterizado por una creciente competencia y volatilidad, ya que varios partidos se benefician puntualmente del nuevo declive del PRI, sin lograr dotarse siempre de bases permanentes y consistentes. Ello se refleja en el incremento de las alternancias municipales, que pasan de 47 en 2001 a 68 en 2004, como resultado de alianzas coyunturales que carecen de contenidos ideológicos o programáticos. De la misma forma, la aparente bipolarización que marca los comicios federales y para gobernador de 2006, oculta una fuerte fragmentación partidista, que reaparece con fuerza en las elecciones locales de 2007: entonces, los ocho partidos inscritos conforman once coaliciones municipales, elevando a diecinueve el número de fuerzas que participan en la contienda municipal.⁴

En síntesis, mientras que el PRI no deja de perder votos, ayuntamientos y escaños legislativos desde la apertura democrática en 1991-1994, el PRD capta coyunturalmente precandidatos desafortunados del tricolor y conquista alcaldías y diputaciones, antes de volverlas a perder por falta de

⁴ Dichas fuerzas se componen a partir de los ocho partidos con registro legal (PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, Convergencia, PNA y PAS), que compiten solos o en alguna de las siguientes alianzas: PAN-PANAL, PRI-PVEM, PRD-PVEM-PT-Convergencia, PRD-PVEM-PT, PRD-PT-Convergencia, PRD-PVEM-Convergencia, PRD-PT, PRD-PVEM, PRD-Convergencia, PT-PVEM y PT-Convergencia.

Gráfica 1. La transición política en Chiapas (% votos/válidos, 1988-2007)



militantes y estructuras partidistas. Tan sólo el PAN parece escapar a dicha tendencia convulsiva, creciendo hasta el 2000 y consolidándose desde entonces con alrededor del 18% de las preferencias electorales, gracias a sus bastiones en la Costa, el Valle central y la zona Norte. En cuanto a las otras fuerzas políticas, éstas captan puntualmente electores descontentos que les permiten acceder a algunas presidencias municipales y a escaños legislativos, pero carecen, con contadas excepciones, de bases organizadas y estructuradas territorialmente (gráfica 1).

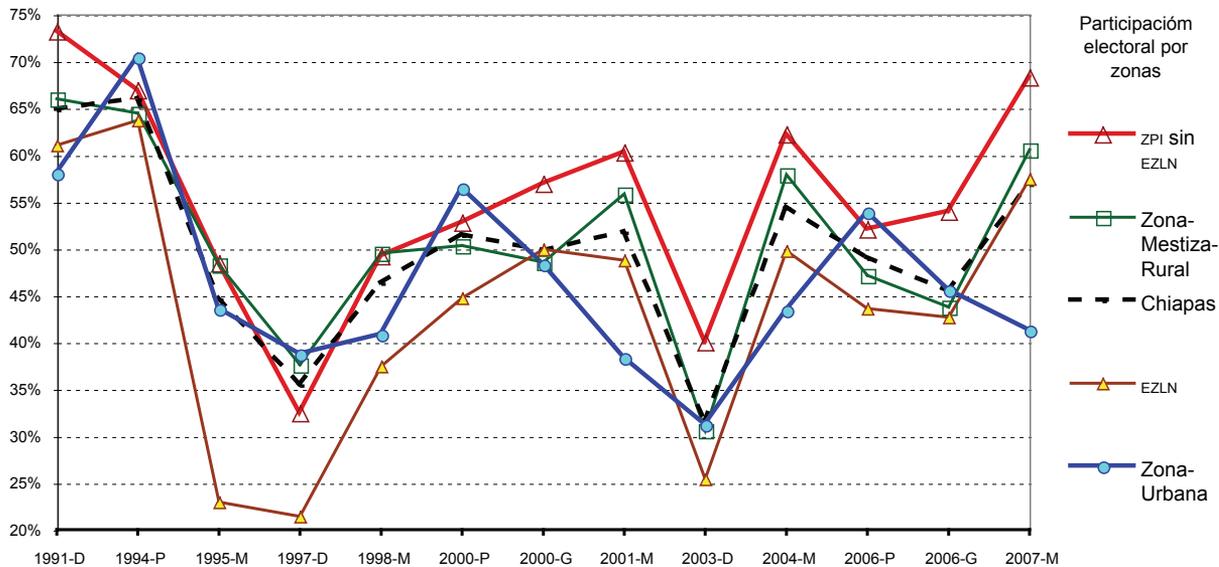
Evidentemente, dichas tendencias agregan diversas dinámicas colectivas geográficamente diferenciadas, con continuidades territoriales y temporales. Pero el proceso de democratización no se limita a la zona mestiza de Chiapas, sino que también se observa en las regiones y en los municipios indígenas.

II. DE LA UTOPIA COMUNITARIA A LAS DINÁMICAS DE LA *REALPOLITIK* INDÍGENA

1. ¿Una zona indígena versus una zona mestiza?

Empecemos con la hipótesis de *la diferenciación entre los comportamientos electorales de las zonas indígena y mestiza*. Como lo ilustra la gráfica 2, las tendencias agregadas de la participación ciudadana refutan la creencia de que las elecciones no les interesan a las comunidades indígenas. Antes que nada, llama la atención que todas las zonas registran una impresionante volatilidad en sus promedios de participación electoral. En términos generales, ésta es mucho más elevada en los comicios presidenciales (1994, 2000 y 2006) que en las elecciones legislativas federales intermedias (1997 y 2003), registrando una tendencia creciente en los comicios municipales, que suscitan cada vez mayor interés hasta

Gráfica 2. Evolución de la participación electoral, desagregada por zonas (1991-2007)



transformarse, en 2004 y 2007, en el tipo de elecciones más participativas en Chiapas.

En segundo lugar, cabe distinguir, al menos cuatro subregiones con tendencias diferenciadas de participación electoral. En efecto, mientras que los 73 municipios mestizos y rurales siguen de cerca la tendencia promedio de la entidad, las tres principales ciudades (Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de Las Casas y Tapachula) se distinguen por un padrón propio, de participación máxima durante las presidenciales de 1994, 2000 y 2006, de fuerte desmovilización en las municipales de 1995, 1998, 2001, 2004 y 2007, así como de acentuado abstencionismo en las legislativas intermedias de 1997 y 2003 (gráfica 2).

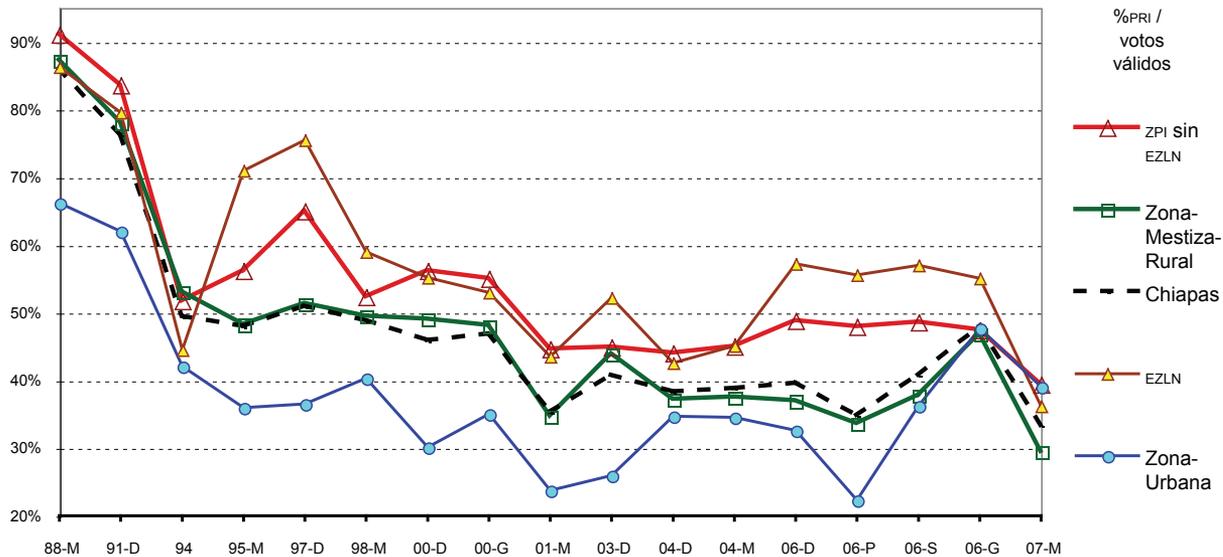
En contraste, la zona predominantemente indígena se caracteriza por dos comportamientos fuertemente diferenciados. Un primer grupo de 25 municipios se caracteriza por tendencias crecientes de movilización y destaca desde las elecciones de gobernador de 2000 como la sub-región más participativa de toda la entidad, registrando incluso un promedio del 68% en 2004 (contra 41% en la zona urbana). El segundo se compone de los diez municipios restantes, donde la abstención es siempre mucho más elevada. Para ser precisos, se trata de Chenalhó, Larráinzar, El Bosque y Pantelhó (en Los Altos), de Sabanilla, Salto de Agua, Tila, Tumbalá y Simojovel (en el Norte) y de Ocosingo (en la Selva lacandona), es decir de municipios indígenas que fueron fuertemente afectados por el conflicto armado y contaron en algún momento con una fuerte presencia de bases neozapatistas. Pero si bien es cierto que, entre las municipales de 1995 y las presidenciales de 2000, esta sub-región concentró claramente las mayores tasas de abstencionismo, a partir de entonces su promedio empezó a convergir cada vez más con la tendencia de la zona mestiza-rural, al grado de ser considerablemente mayor que en la zona urbana en las municipales de 2004 y 2007 (gráfica 2).

En otras palabras, las variaciones regionales de la participación electoral no obedecen a una dicotomía de tipo étnico o cultural, sino a una diferenciación bien conocida entre las principales zonas urbanas, donde la población se moviliza sobre todo durante las elecciones presidenciales, y los municipios rurales en los que los comicios municipales suscitan una creciente participación, particularmente en las regiones indígenas que no son afectadas directamente por el conflicto armado. En efecto, la militarización y la proliferación de grupos armados de diversa índole (Ejército federal, EZLN, grupos de auto-defensa y grupos “paramilitares”) debilitan las dinámicas de la democratización electoral en la zona de conflicto, particularmente entre 1995 y 2000. Sin embargo, pese a las características estructurales de marginación y pobreza, analfabetismo y dispersión demográfica, que elevan considerablemente los costos de la participación política en los municipios rurales e indígenas, en éstos se registran tasas nutridas y crecientes de movilización electoral.⁵

Una diferenciación similar se observa, con respecto a las dinámicas regionales del declive del antiguo partido hegemónico. Ciertamente, éste registra resultados sensiblemente mejores en la zona indígena que en los municipios mestizos, siendo su declive particularmente precoz y acentuado en las tres principales ciudades que conforman nuestra zona urbana (donde éste obtiene un promedio de 34% del voto válido entre 1995 y 2007). Sin embargo, se observa nuevamente una clara diferencia entre los 25 municipios indígenas que no sufren directamente los efectos del conflicto armado, y los 10 municipios zapatistas. En estos últimos, la caída del PRI es singularmente fuerte y abrupta en 1994, pero desde 1995 se observa una clara recuperación del tricolor, que recupera su posición hegemónica y obtiene en promedios

⁵ En muchas secciones rurales e indígenas, altamente dispersas, los ciudadanos tienen que caminar hasta diez horas para poder votar, lo que requiere de una considerable inversión, en energía y en tiempo.

Gráfica 3. El declive del voto del PRI (% votos válidos), desagregado por zonas (1988-2007)



el 56% del voto hasta los comicios para gobernador de 2006. En el resto de la zona indígena, el declive priísta también es más lento y menos acentuado que en la zona mestiza, pero a partir de las municipales de 2001, la oposición siempre obtiene más de la mitad de los votos válidos, rebasando incluso el 60% en 2007 (gráfica 3).

Todas estas tendencias ilustran claramente el fenómeno de transición que inicia en 1994, ya que el monopolio tradicional del otrora partido hegemónico desaparece definitivamente a partir de esa fecha. Sin embargo, falta por explicar la peculiaridad de la ZPI y de los municipios zapatistas, sobre todo a partir de 1995. Como lo veremos, ésta se explica, al menos en parte, por el elevado abstencionismo que caracteriza la zona de conflicto, donde perjudica sobre todo a la oposición beneficiando indirectamente al PRI. Sin embargo, desde los comicios para gobernador del año 2000, la participación incrementa sustancialmente en el resto de los municipios indígenas. ¿Qué sucede, entonces, en las diversas subregiones que conforman la ZPI?

2. Las dinámicas de la transición en las regiones chol, tzotzil, tzeltal, tojolabal y zoque

Nuestra segunda hipótesis se refiere a *la incidencia potencial de la pertenencia a alguna familia lingüística sobre el tipo de transición político-electoral*. Para verificarla, analizaremos los promedios de las cinco regiones étnico-lingüísticas (tzotzil, tzeltal, chol, tojolabal y zoque) que conforman la zona indígena, contrastándolas con las tendencias de los municipios mestizos y rurales, en vistas de eliminar la eventual influencia de los comportamientos electorales urbanos de las tres principales ciudades.

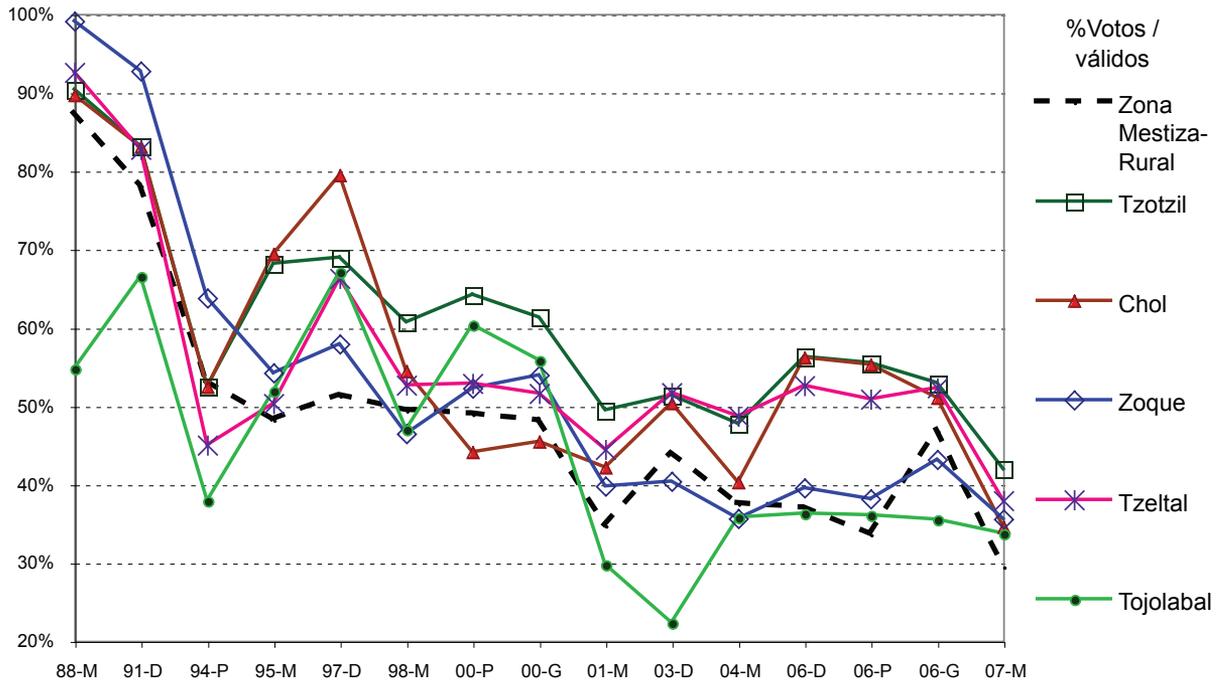
De entrada, llama la atención la fuerte volatilidad y heterogeneidad de las tendencias registradas. Las regio-

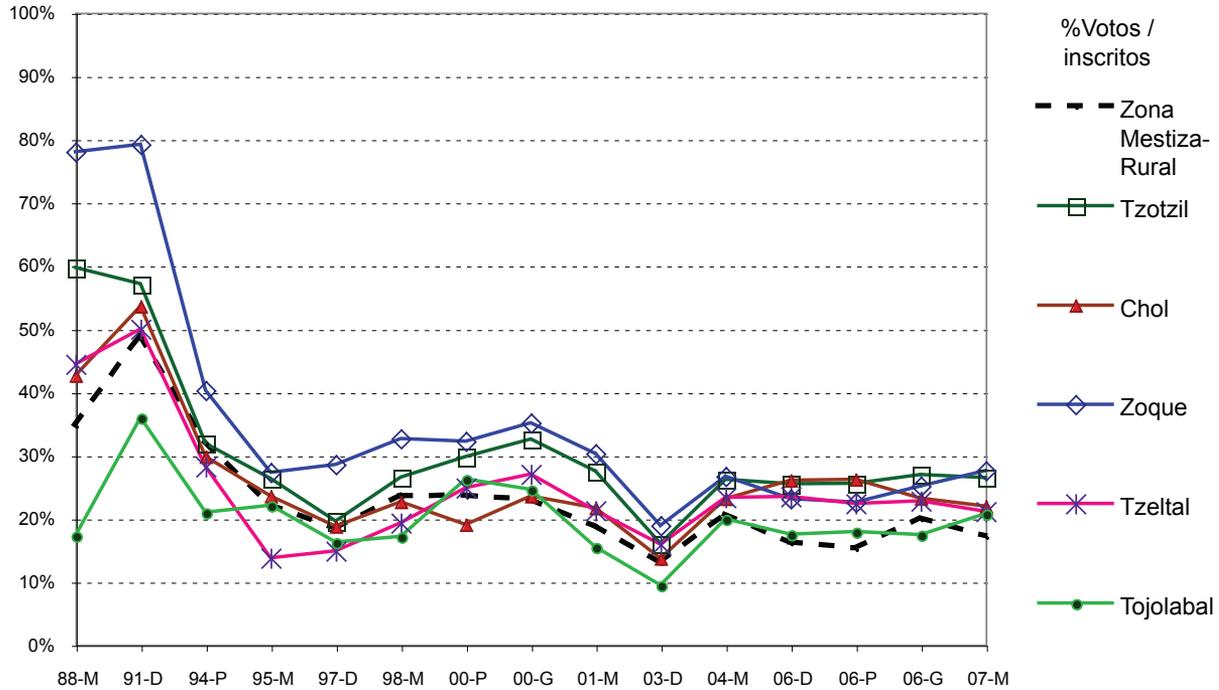
nes tzotzil y chol destacan por promedios particularmente elevados de votos priístas, contribuyendo a explicar buena parte de la especificidad electoral de la zona predominantemente indígena. En cambio, el declive del PRI ES mucho más precoz y profundo en la región tojolabal, y algo más tardío, pero singularmente regular y constante en la región zoque, cuyos municipios no son afectados directamente por el levantamiento zapatista. En ambas regiones, las tendencias son muy similares al promedio que caracteriza los 73 municipios mestizos y rurales. Finalmente, la tendencia de la región tzeltal converge con la de la región tojolabal entre 1994 y 2000, pero tiende a emparejarse con el promedio de la región tzotzil a partir de 2003 (gráfica 4.1).

Sin embargo, si bien es cierto que los porcentajes de votos válidos muestran la existencia de varias tendencias de transición político-electoral, la diferenciación entre las cinco regiones indígenas tiende a desaparecer cuando se calculan los porcentajes de votos sobre el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Como lo muestra la gráfica 4.2, todas las regiones “indígenas como mestizas” convergen en torno a una dinámica común. Ésta se caracteriza por un impresionante declive entre 1991 y 1997, una breve recuperación entre 1998 y 2000, un nuevo declive entre 2001 y 2003, así como una ligera recuperación y posterior estabilización a partir de 2004. Ciertamente, desde 1994 el tricolor registra promedios sensiblemente más elevados en las regiones zoque (28.5%) y tzotzil (26.2%), pero en las regiones chol (22.5%) y tzeltal (21.4%) éstos son muy similares a la tendencia de la zona mestiza rural (20.2%), siendo incluso inferiores en la región tojolabal (18.9%). Sin embargo, desaparece prácticamente la fuerte volatilidad que caracteriza las tendencias de la gráfica 4.1.

Dicho contraste se explica fundamentalmente por variaciones regionales en las tendencias del abstencionismo, que desfavorece en mayor medida a los partidos de oposición y

Gráficas 4.1 y 4.2. El declive del PRI (%válidos e inscritos), por regiones étnico-lingüísticas





beneficia indirectamente al PRI en términos relativos. A pesar de sufrir un notable declive en su capacidad de movilización electoral, dicho partido compite con fuerzas opositoras todavía más débiles, que captan una parte inferior de votantes potenciales. Dicho efecto es particularmente notable entre 1995 y 1997, cuando la aparente recuperación del tricolor en las regiones chol, tzotzil, tzeltal y tojolabal coincide claramente con la disminución de su arraigo estructural, pero también explica la fuerza relativa posterior del priísmo en las regiones chol, tzotzil y tzeltal, donde éste moviliza solamente alrededor de una cuarta parte de los inscritos entre 2001 y 2007 (gráficas 4.1 y 4.2).

En resumidas cuentas, las regiones indígenas que integran la ZPI se caracterizan por una marcada volatilidad electoral, relacionada con el ritmo diferenciado del declive del PRI, con los vaivenes del abstencionismo y con la participación desigual de los sectores opositores. Sin embargo, no parece existir un patrón común que las distinga radicalmente de los municipios mestizos y rurales del resto del estado. ¿Hasta qué punto dichos agregados representan dinámicas étnicas territorialmente diferenciadas, y qué sucede precisamente dentro de las regiones indígenas que acabamos de analizar?

3. Las dinámicas municipales de la transición en tierras indígenas

La tercera hipótesis de trabajo sugiere *una relación significativa entre la pertenencia a un grupo étnico-lingüístico y cierto tipo de comportamiento político-electoral a nivel municipal*. Para poder verificarla, desagregaremos los cinco promedios anteriormente analizados en función de las tendencias municipales que los integran.

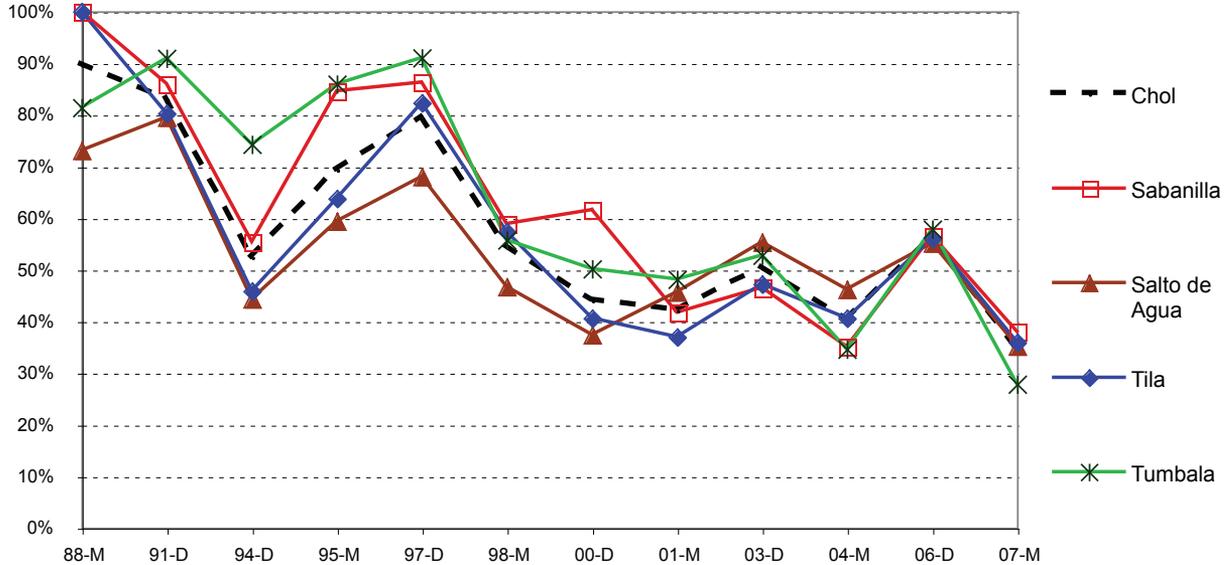
Empecemos con los cuatro municipios que conforman la región chol, y muestran cierta consistencia (gráfica 5.1). En

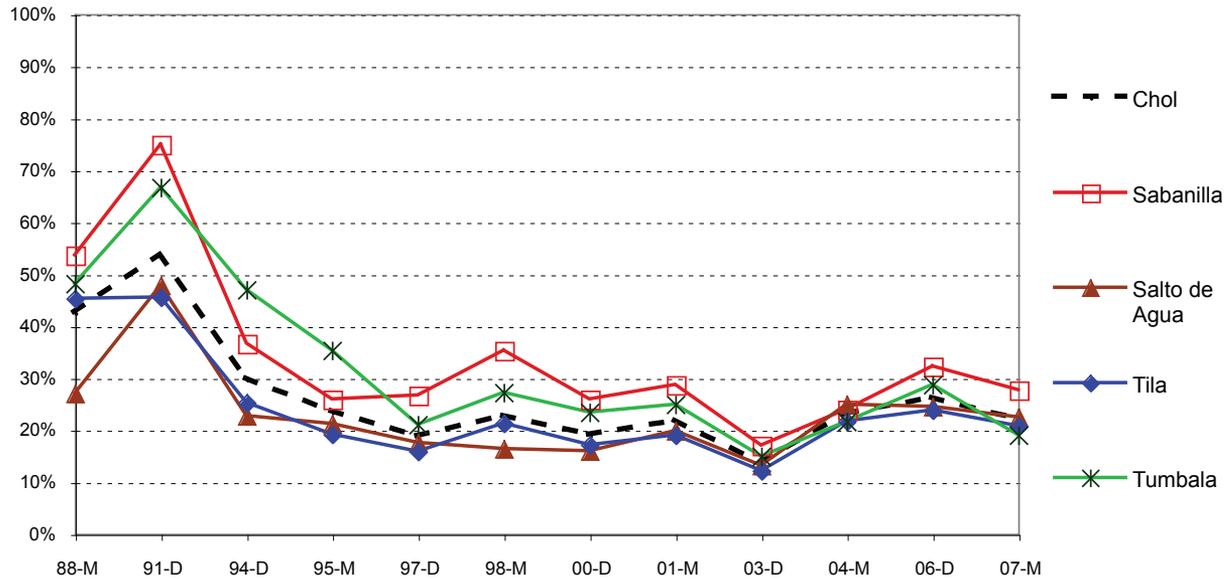
todos ellos, la transición es particularmente brusca y convulsiva: después de caer abruptamente entre 1991 y 1994, el voto priísta parece recuperarse sorprendentemente entre 1995 y 1997, antes de volver a decaer hasta las municipales de 2001, de recuperarse una vez más en las legislativas federales intermedias de 2003, de recaer en la municipales de 2004, de recuperarse en las federales del 2006, y de tocar fondo en las municipales de 2007.

Ciertamente, se registran algunas diferencias entre Tila y Salto de Agua (donde las tendencias son muy volátiles y acentuadas), y Sabanilla y Tumbalá (donde la transición es más lenta, tardía y constante). Sin embargo, como lo ilustran las tendencias del voto sobre el número de inscritos, dicha volatilidad se explica por variaciones en el abstencionismo que, al afectar sobre todo a los partidos de la oposición, beneficia indirectamente al PRI, especialmente en las legislativas federales intermedias de 1997 y 2003 (gráfica 5.2). En cuanto a la composición de las fuerzas de oposición, éstas se concentran en un primer tiempo en torno al PRD, que logra conquistar las presidencias municipales de Sabanilla en 2001 y de Salto de Agua en 2007. Pero desde 1998 también se registra la presencia creciente de otros grupos relacionados con el PT, el PVEM y el PAN, que terminan conquistando las presidencias municipales de Tila (PVEM) y Tumbalá (PAN) en 2007.

La situación es muy distinta en la región tzotzil, integrada por trece municipios donde los hablantes de esta lengua mayanse constituyen claramente mayorías. La dispersión entre las tendencias municipales de dichos municipios es tal, que obliga a distinguir al menos tres tipos distintos de transición: dos alteños y uno “norteño”. El primero contiene cinco municipios del corazón de Los Altos de Chiapas, donde el PRI mantiene una posición casi hegemónica y nunca pierde el control de los ayuntamientos. Entre ellos, destacan Chamula y Mitontic, donde los sectores opositores son duramente

Gráficas 5.1 y 5.2. El declive del voto del PRI en la región chol
(% votos/válidos e inscritos)



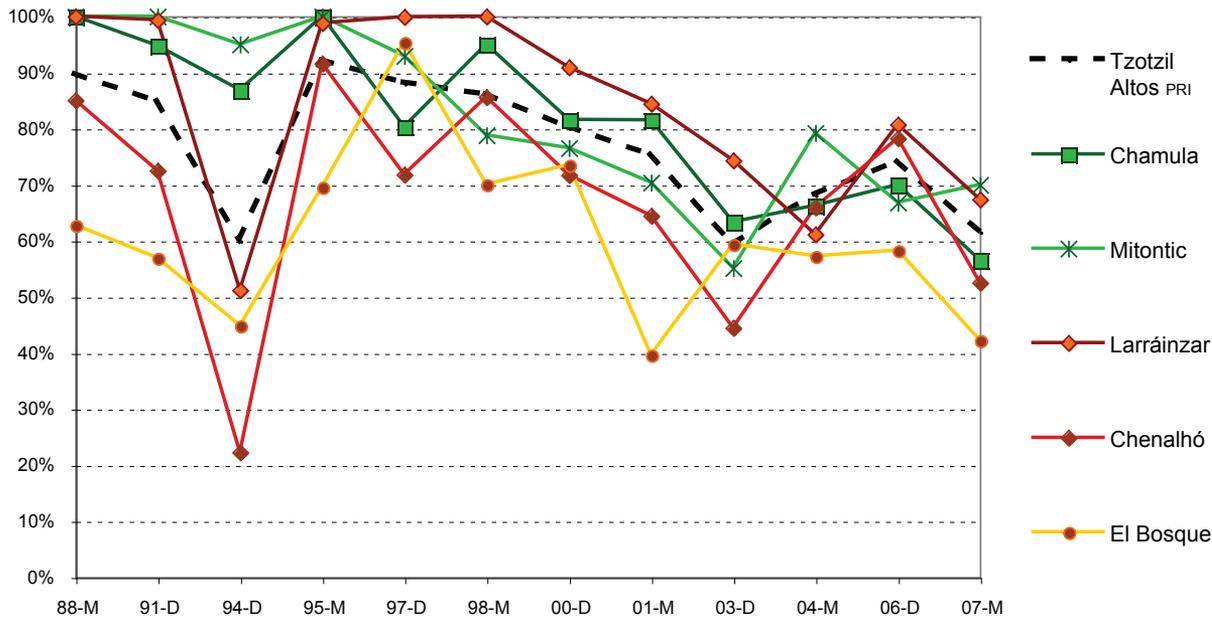


reprimidos, y en ocasiones hasta violentamente expulsados por las autoridades tradicionalistas aliadas con el tricolor. Pero curiosamente, el Revolucionario Institucional también conserva el poder en los principales bastiones alteños del EZLN, donde se encuentran los municipios autónomos rebeldes de Oventic (Larráinzar), Polhó (Chenalhó) y San Juan de La Libertad (El Bosque). En todos ellos, el PRI es fuertemente cuestionado en 1994, pero se recupera sorprendentemente desde 1995, beneficiándose en un primer tiempo de un elevado abstencionismo, y movilizándolo una parte considerable de los inscritos a partir de 2000, particularmente en Chenalhó y en Larráinzar (gráfica 6).

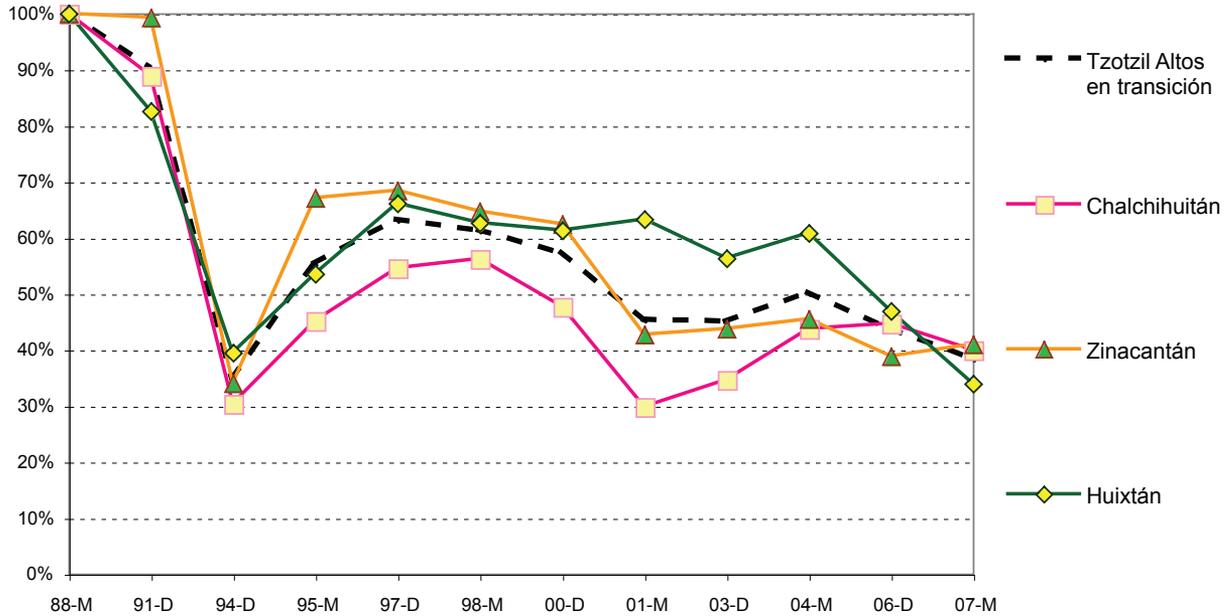
En cambio, el declive del PRI es mucho más acentuado en los cuatro municipios restantes de Los Altos tzotziles, que experimentan una transición más o menos tardía hacia el multipartidismo. En Zinacantán, el PRD aparece desde la década de los ochenta, se afirma con fuerza en 1994 y se sigue consolidando hasta conquistar la presidencia municipal en 2001, que reconquista de nuevo en 2004 y 2007. En Chalchihuitán, el perredismo también rebasa el tricolor en 1994, pero la oposición se fragmenta antes de tener acceso al poder municipal, mediante la integración de un consejo mixto con representantes del PRI, del PRD y del PT en 1998. Tres años después, el PT conquista el ayuntamiento, que vuelve a ganar el PRI en 2004 y 2007, en un contexto de fuerte fragmentación partidista. En Huixtán, la hegemonía priísta también se derrumba en 1994, cediendo a una contienda bipartidista cada vez más reñida con el PRD, que conquista la presidencia en 2007 (gráfica 6.2).

El tercer grupo se ubica en la parte norteña de la región tzotzil, y conoce una dinámica de transición singularmente precoz y profunda. En Huitiupán y Simojovel, la presencia de la oposición se registra desde 1979 y 1982, antes de extenderse hacia Bochil en 1985, así como a Jitotol y Pueblo Nuevo Solistahuacán a partir de 1988. Seis años después,

Gráfica 6.1. El declive del voto del PRI en la región tzotzil
 alteña priísta (% votos válidos)



Gráfica 6.2. El declive del voto del PRI en la región tzotzil alteña en transición (% votos válidos)

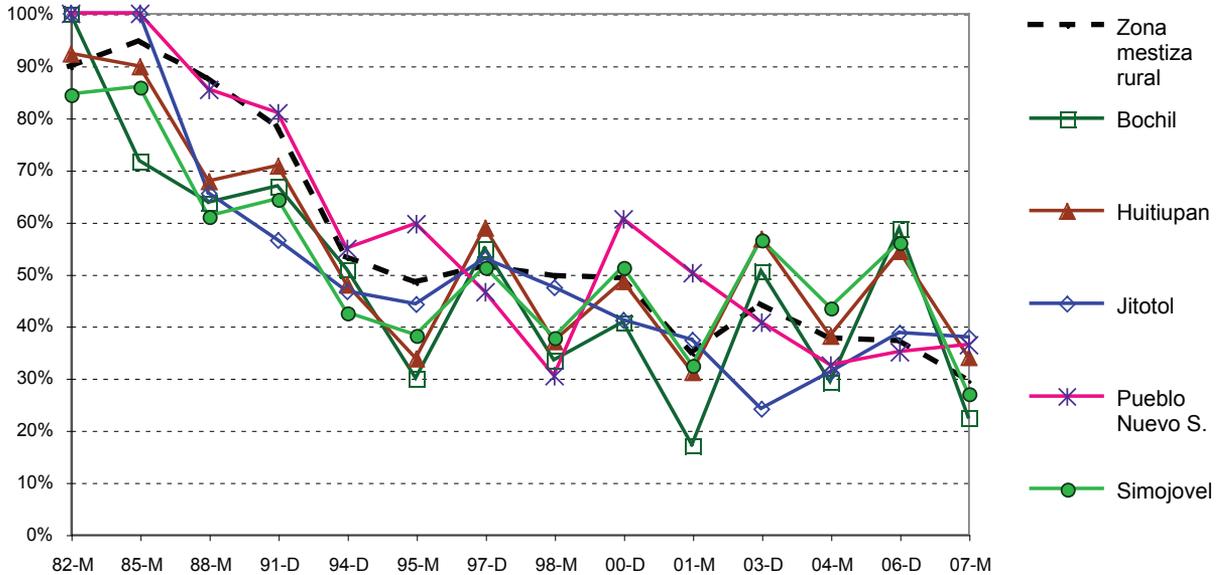


se consuma el declive generalizado del PRI en las elecciones federales, antes de desembocar en cuatro alternancias municipales en 1995, ganadas por el PRD en Bochil, Jitotol y Huitiupan, así como por el PT en Simojovel. A partir de entonces, el perredismo conserva el ayuntamiento de Jitotol y crece fuertemente en Pueblo Nuevo Solistahuacán (cuya presidencia reconquista en 1998, 2004 y 2007). Asimismo, mantiene una notable presencia en toda la subregión, aunque en un contexto de mayor volatilidad en Huitiupán (donde reconquista el ayuntamiento en 2001 y en 2007, alternándose con el PRI en 1998 y 2004) y de fuerte fragmentación partidista en Bochil y Simojovel (donde también se consolidan el PT y el PVEM) (gráfica 6.3).

En otras palabras, el criterio lingüístico resulta totalmente inoperante para captar las especificidades municipales de la transición política en los doce municipios tzotziles de Chiapas. Lejos de compartir una tendencia común, éstos muestran al menos tres dinámicas sub-regionales claramente diferenciadas: dos “alteñas” —donde el PRI sigue conservando un fuerte u hegemónico arraigo electoral hasta 2006—; y una “norteña”, de temprana y profunda transición hacia un juego político competitivo y multipartidista, donde la alternancia en el poder municipal se generaliza a partir de 1995.

El sorprendente éxito de la oposición en esta última subregión no tiene misterios. Lejos de relacionarse con dinámicas de tipo étnico, se debe a la presencia histórica de una organización social cuya acción política también explica la especificidad del voto en Las Margaritas: la *Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos* (CIOAC), representada respectivamente por sus secciones “norteña” y “fronteriza”. La gráfica 7 ilustra la transición particularmente precoz de este municipio tojolabal de la Selva lacandona, donde los primeros embates del PRI se registran desde las elecciones locales de 1982 (entonces bajo las siglas del PSUM) y 1988 (PMS). En los comicios federales de 1994, el

Gráfica 6.3. El declive del voto del PRI
 en la región tzotzil norteña (% votos válidos)

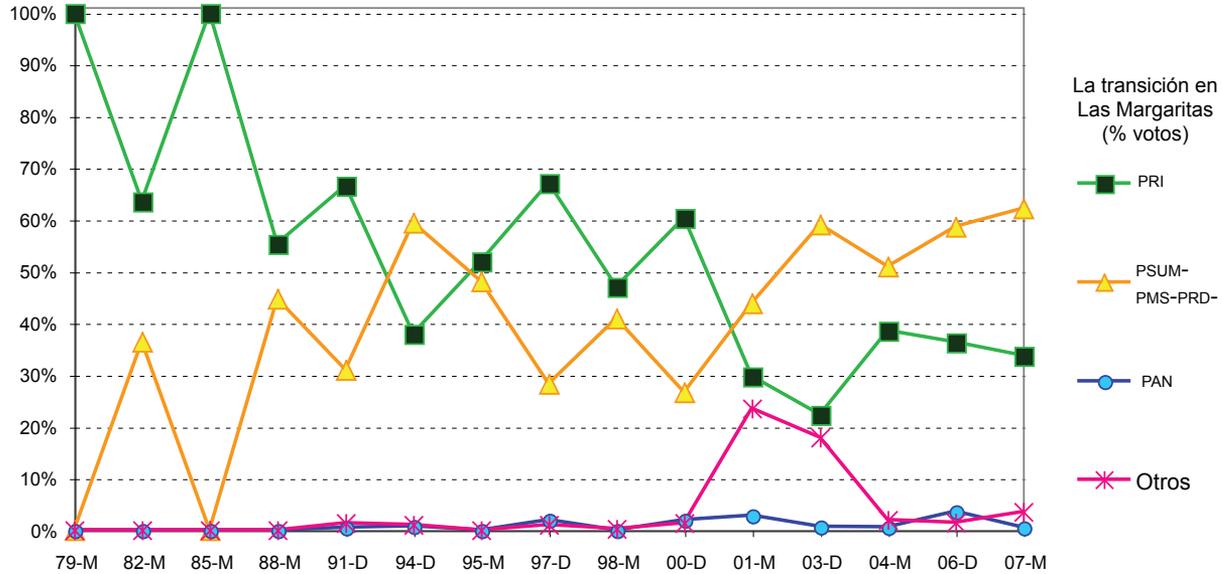


PRD incluso obtiene el 59% del voto, pero es afectado por el abstencionismo de las bases rebeldes en las municipales de 1995 y 1998, por lo que solamente logra conquistar la presidencia municipal en 2001, reeligiéndose desde entonces consecutivamente en 2004 y 2007.

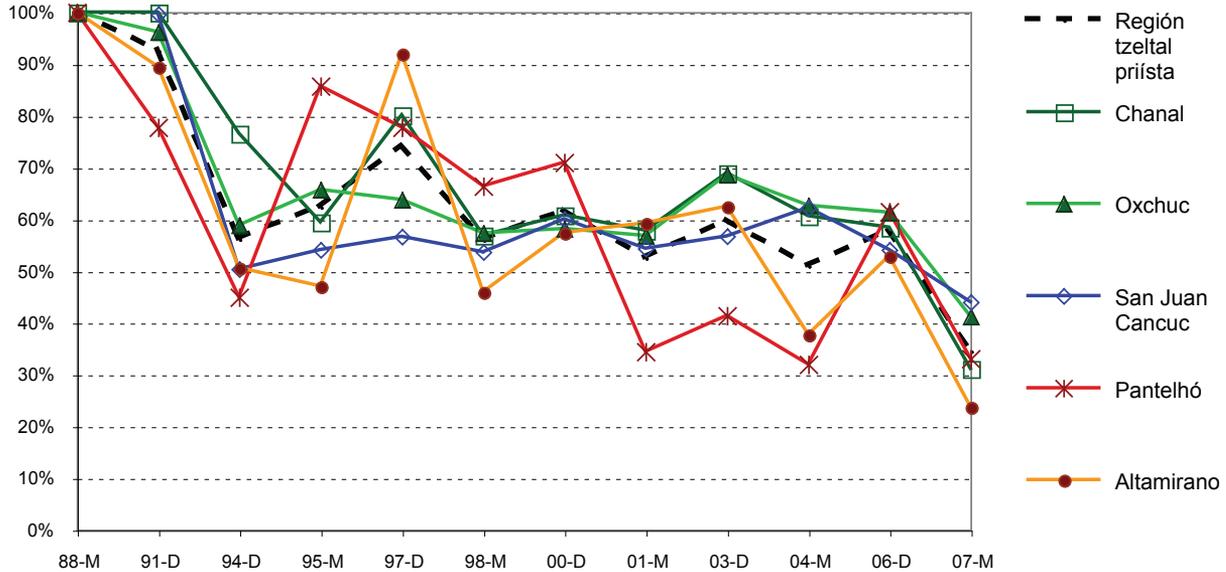
La transición política de los once municipios tzeltales presenta una heterogeneidad similar a la región tzotzil. Tras sufrir un fuerte declive en 1994, el PRI se recupera o resiste fuertemente en Oxchuc, Chanal, San Juan Cancuc, Pantelhó y Altamirano. En el primer caso, el tricolor sigue conservando hasta la fecha el ayuntamiento, cuyo control ejerció hasta 2007 en Chanal, San Juan Cancuc y Pantelhó. Tan sólo en Altamirano, se registran alternancias municipales más tempranas –encabezadas por el PRD en 1995 y por el PVEM en 2004– en un contexto de mayor fragmentación partidista. Como en el caso de Chenalhó, Larráinzar y El Bosque, la elevada volatilidad que se registra en Pantelhó y en Altamirano también se relaciona en parte con el abstencionismo de las bases zapatistas, que debilita al PRD a partir de 1995 y beneficia indirectamente el tricolor (gráfica 8.1).

En cambio, el declive del PRI es más acentuado en los seis municipios restantes (gráfica 8.2). Ello es particularmente claro en el caso de Chilón, donde el PRD conquista la presidencia en 1995, 2001 y 2004, en contiendas muy reñidas y en alternancia con el tricolor (que triunfa en 1998 y en 2007). Pese a la fuerte volatilidad de la participación electoral, el perredismo también cuenta con una fuerte presencia en Sitalá y Amatenango del Valle, cuyos ayuntamientos conquista en 1995, antes de volver a perderlos (y de reconquistarlo en 2001, en el primer caso). Yajalón y Tenejapa se caracterizan por una mayor fragmentación partidista (PRD, PAN, PT y otros), que beneficia indirectamente al tricolor y le permite conservar dichas presidencias municipales hasta 2004 (en el primer caso), e incluso hasta 2007 (en el segundo caso). Finalmente, el caso de Ocosingo merece una mención aparte.

Gráfica 7. La transición político-electoral en Las Margaritas (% votos válidos)



Gráfica 8.1. El declive del voto del PRI
en la región tzeltal priísta (% votos válidos)



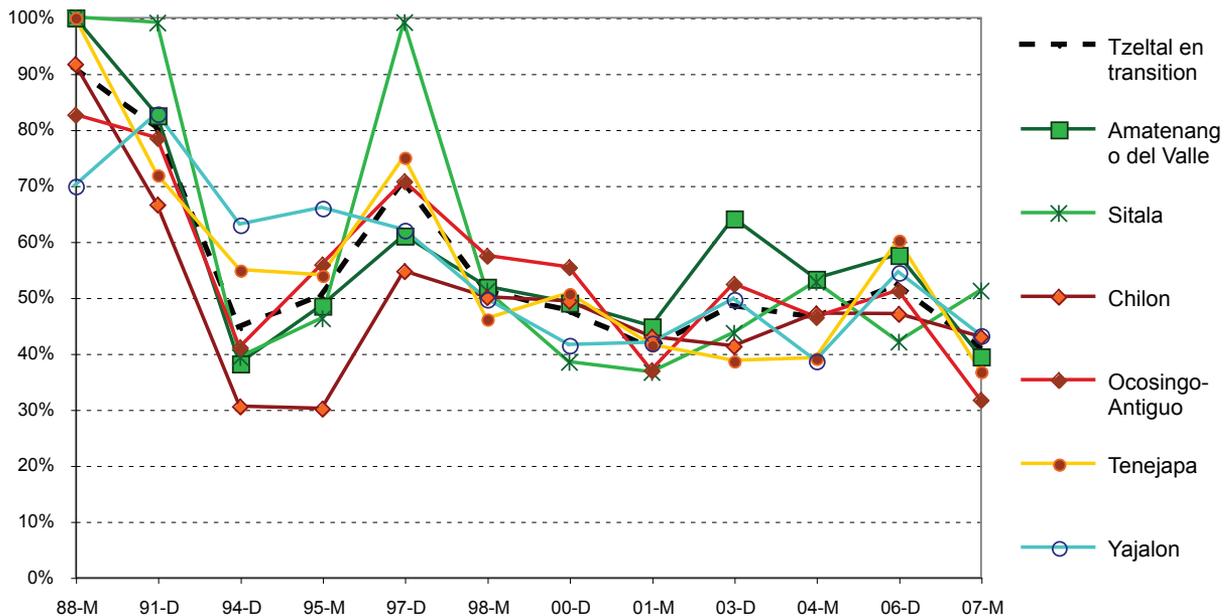
Aquí, el PRD se afirma con fuerza en el contexto de la rebelión zapatista, y sus dirigentes logran negociar la integración de un “consejo municipal ampliado” tras la cancelación de las elecciones locales en 1995.

Sin embargo, posteriormente el abstencionismo de las bases rebeldes impide la consolidación de un importante electorado perredista, desembocando en la fragmentación de la oposición y en una alternancia muy tardía en 2007, encabezada por el PAN.

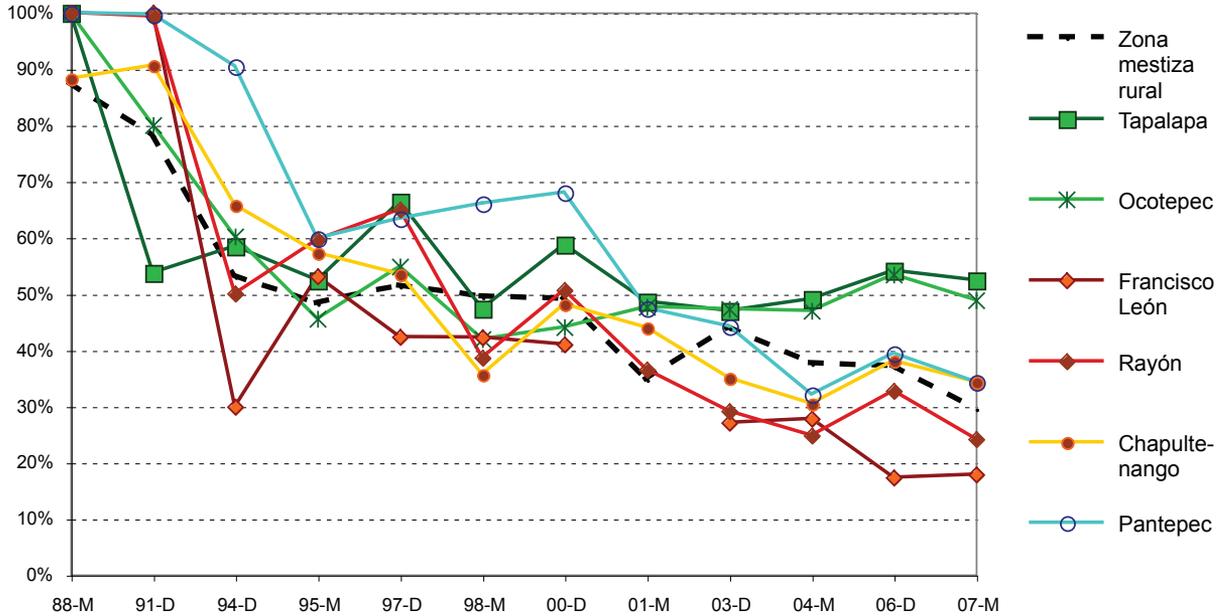
En pocas palabras, el criterio étnico-lingüístico tampoco resulta adecuado para comprender la política electoral en los municipios tzeltales. Mientras la transición se produce de manera más moderada y constante en Chilón, Sitalá, Amatenango del Valle, Yajalón y Tenejapa, ésta es mucho más brusca y convulsiva en Ocosingo, Pantelhó y Altamirano (donde se registra una notable presencia del EZLN), así como más tardía en Chanal, San Juan Cancuc y Oxchuc. Como en Chamula y en Mitontic, en el último caso no se ha producido ni una sola alternancia electoral, permaneciendo el ayuntamiento hasta la fecha bajo el control ininterrumpido del PRI.

Para terminar, los seis municipios indígenas de las Montañas Zoques no muestran una tendencia coherente de transición, aunque se parecen en buena medida al gran promedio que caracteriza los 73 municipios mestizos y rurales (gráfica 9). En términos generales, el declive del PRI es menos abrupto y drástico, más sostenido y constante que en la zona de conflicto. No obstante, la transición es más tardía en Pantepec, donde el tricolor conserva una clara hegemonía hasta el 2000 y el PRD solamente conquista el ayuntamiento en 2004 (antes de volver a perderlo en 2007). Asimismo, el Revolucionario Institucional resiste mejor en Tapalapa y Ocotepéc, donde el partido del Sol Azteca gobierna durante un solo periodo (en 1999-2001 en Tapalapa y en 2005-2007 en Ocotepéc).

Gráfica 8.2. El declive del voto del PRI
 en la región tzeltal en transición (% votos válidos)



Gráfica 9. El declive del voto del PRI en la región zoque (% votos válidos)



En contraste, las primeras alternancias municipales se producen desde 1998 en Chapultenango (PRD), Francisco León (PRD) y Rayón (PAN), convirtiéndose desde entonces en la regla. En el primer caso, el PRI reconquista el ayuntamiento en 2001, pero lo pierde ante el PAN en 2004 (que lo pierde de nuevo ante el PRD en 2007). En Rayón, el tricolor también recupera el poder municipal en 2001, antes de volver a cederlo al PRD en 2004 y al PAN en 2007. En Francisco León, el PRD conserva el ayuntamiento hasta 2004, pero el PAN lo conquista en 2004 y 2007. Como en el caso de los municipios tzotziles alteños, algunas de estas tendencias se parecen a las de otros municipios mestizos colindantes. Dichas coincidencias invitan a interesarse de cerca en los actores políticos y sociales que actúan concretamente en los municipios y las regiones, mestizas e indígenas, ya que su influencia parece ser más significativa que la hipotética incidencia de la pertenencia étnico-lingüística.

III. DEL “SUJETO ÉTNICO”, A LOS ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES: ALGUNAS RAZONES DE LOS DESFASES ENTRE LA POLÍTICA Y LAS PERTENENCIAS ÉTNICO-LINGÜÍSTICAS

El análisis de las tendencias cuantitativas anteriormente esbozado incita a cuestionar la validez de la tesis culturalista, al menos en lo que se refiere a una hipotética relación entre las pertenencias lingüísticas y los tipos empíricamente observables de transición política. Los comportamientos electorales de los municipios chiapanecos obedecen a dinámicas locales y regionales que, lejos de coincidir con las divisiones étnicas, tienen que ser relacionadas con actores sociales y políticos. De ahí el interés de indagar en los significados concretos de las elecciones en las comunidades indígenas.

1. Caciques tradicionalistas, rebeldes y reformistas en la Selva y Los Altos

La preeminencia de los procesos sociopolíticos sobre las pertenencias étnico-lingüísticas se manifiesta claramente en las zonas tzotzil, tzeltal y tojolabal, donde la fuerte dispersión de las dinámicas municipales de transición nos obliga a distinguir, al menos, tres lógicas transversales. Éstas atraviesan o desbordan las fronteras lingüísticas, y nos remiten a la presencia de grupos y redes de poder, de organizaciones políticas y sociales que actúan en el nivel municipal o regional.

En primer lugar, la resistencia violenta de los caciques priístas a la expresión y participación pública de los disidentes no solamente se observa en los municipios tzotziles de Chamula y Mitontic sino, también, en varios municipios tzeltales como Chanal, Oxchuc y San Juan Cancuc, e incluso en municipios mestizos y rurales como Sunuapa. Como botón de muestra, citemos el caso de Chamula, paradigmático por la notoria influencia regional de sus caciques tradicionalistas. Este municipio de 60 mil almas adquirió una triste reputación a partir de los setenta, cuando los conflictos políticos y religiosos provocaron la expulsión violenta de miles de inconformes. Aun así, el descontento siguió creciendo ante los abusos de los caciques locales, y pese a que éstos recurrían a la “tradicción” para deshacerse de sus críticos, éstos también se fueron organizando, ya sea de manera discreta y clandestina dentro de sus parajes, ya sea abiertamente en las nuevas poblaciones que establecieron los expulsados en las periferias de San Cristóbal. En 1994, el levantamiento zapatista cuestionó la correlación de fuerzas en la región y ofreció nuevas oportunidades a estos grupos, desembocando en enfrentamientos violentos entre “tradicionalistas” y “protestantes”.⁶ A partir de entonces, el

⁶ Aramoni, Dolores y Morquecho, Gaspar, “La otra mejilla... pero armada. El recurso de las armas en manos de los expulsados de San Juan

pacto histórico entre los tradicionalistas y el poder estatal se volvió cada vez más incómodo, ya que la aparente hegemonía del tricolor solamente se mantuvo gracias a la prohibición de los partidos de oposición en el municipio, manifestándose ésta antes que nada a través de un elevado abstencionismo (en promedio, el PRI solamente movilizó al 30% de los inscritos entre 1997 y 2007).

Para sorpresa de muchos, la alianza entre los caciques y el PRI sobrevivió a la alternancia en el gobierno del estado en 2000, pero a partir de entonces los disidentes conquistaron el derecho de existir públicamente. Pese a las amenazas y al abstencionismo, desde 2001 éstos han logrado resultados nada despreciables bajo las siglas del PRD, del PAN, del PT, del PVEM y del PAS, sumando el 43% de los votos válidos en las municipales de 2007. En otras palabras, la “unanimidad” a la que aluden los caciques de San Juan Chamula se relaciona menos con un supuesto consenso comunitario, que con el control autoritario y la represión violenta de los disidentes, protestantes y católicos. Hasta 2001, las autoridades tradicionalistas prohibían abiertamente la presencia de partidos de oposición en el municipio, escudándose en el argumento de que las “costumbres” de la población no lo permitían, y que los partidos pondrían en peligro la “unidad de la comunidad”. Sin embargo, detrás de la imagen instrumentalizada del consenso comunitario se encuentra una larga serie de divisiones y conflictos ampliamente documentados. Más recientemente, la idea del pluralismo político empieza a ser aceptada e integrada a las tradiciones locales, y la supuesta unanimidad está cediendo bajo la presión de disidentes cada vez mejor organizados.

Por su parte, el EZLN construyó sus bases de apoyo sobre un conjunto de alianzas multiétnicas, que incluyen diversas

Chamula”, *Anuario 1996* (Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas), Tuxtla Gutiérrez, 1997, pp. 553-611.

comunidades tzotziles (de Chenalhó, Larráinzar y El Bosque), tzeltales (de Altamirano, Ocosingo y Pantelhó), choles (de Sabanilla, Salto de Agua, Tila y Tumbalá) y tojolabales (de Las Margaritas), pero también militantes y cuadros mestizos. La situación de las bases rebeldes varía considerablemente en función de los contextos locales, por lo que sus efectos sobre la democratización tampoco son homogéneos. Por lo general, la presencia zapatista ha contribuido a incrementar el abstencionismo y a debilitar los partidos concurrentes de izquierda, pero dichos efectos solamente son perceptibles en las localidades y casillas en las que el EZLN cuenta con una presencia importante, diluyéndose en el nivel municipal.

Al respecto, los casos de San Pedro Chenalhó y San Andrés Larráinzar son ilustrativos. En Chenalhó, se registraba desde 1991 una notable presencia de grupos de oposición, pero fue la rebelión la que catalizó el descontento, derrumbando puntualmente la hegemonía tricolor, como en Larráinzar. Pero a partir de 1995 el rechazo de los comicios por los rebeldes y la politización a ultranza que indujo impidieron que el cambio se realizara por la vía electoral. Irónicamente, el abstencionismo zapatista dejó sin bases a los partidos de oposición, abandonando los espacios institucionales a las facciones priístas radicalizadas, que no tardaron en utilizarlos para organizar la contrarrevolución con grupos de choque armados. Lejos de resolver las tensiones, la constitución de “municipios autónomos rebeldes” —es decir de autoridades paralelas del EZLN que desconocen el ayuntamiento institucional y cuyo objetivo es sustituirlo en los territorios bajo su influencia— contribuyó a polarizar aún más a las partes en conflicto, restringiendo el espacio público común.

Sin embargo, las situaciones son muy distintas en estos dos bastiones zapatistas. Durante los noventa, la intensidad de los enfrentamientos generó una guerra civil solapada en Chenalhó. Ante las elecciones municipales de 1995, se

organizó un primer plebiscito que ganó la facción zapatista, pero el grupo priísta desconoció la asamblea y registró a su propio candidato. Como los zapatistas consideraron que durante el plebiscito ya se había electo al nuevo presidente, éstos boicotearon los comicios oficiales y procedieron a conformar el municipio “autónomo rebelde” de Polhó. De esta manera, Chenalhó se dividió en dos entidades con territorios diferenciados. La primera es controlada por el grupo aliado con el PRI, cuya autoridad se ejerce desde el ayuntamiento “constitucional” de San Pedro y cuyos seguidores participan disciplinadamente en los procesos electorales. Polhó, en cambio, cuenta con su territorio “liberado”, desconoce dichas autoridades y designa a sus dirigentes mediante las normas revolucionarias del EZLN. Por lo tanto, los simpatizantes zapatistas del municipio han venido rechazando los comicios desde entonces, y ni siquiera han registrado candidatos. A raíz de una serie de expulsiones y desplazamientos, ambos territorios adquirieron cierta consistencia política. Pero este proceso desató una guerra de trincheras entre los grupos rivales, con un elevado costo en vidas humanas, sobre todo entre la población civil que no se identificó abiertamente con ninguno de ellos (como en el caso de las víctimas de la masacre de Acteal).

La situación es muy diferente en San Andrés Larráinzar. Aquí, las facciones priísta y zapatista nunca contaron con territorios diferenciados, sino que siempre compitieron por el poder en el seno de una misma comunidad. Cuando los zapatistas rechazaron las elecciones y ocuparon la presidencia en 1995, los priístas establecieron sus oficinas en otro edificio que funciona desde entonces como ayuntamiento “constitucional”, paralelamente al municipio “autónomo rebelde Sacamchén de Los Pobres”. Lo notable es que, en función de sus problemas concretos, la población sin bandera acude a ambas autoridades, y que éstas han logrado establecer relaciones de coexistencia más o menos pacíficas entre

ellas. Ello contribuye a explicar que hasta la fecha no haya habido hechos de sangre en San Andrés. Los zapatistas de Larráinzar también han tenido una actitud más pragmática ante las comicios y, si bien permanecieron al margen de la mayor parte de los procesos electorales, en ocasiones han apoyado a algunos candidatos independientes registrados bajo diversas siglas, sin votar necesariamente por ellos en la jornada electoral.

En franco contraste con estos casos, las experiencias de las comunidades indígenas restantes comprueban que el pluralismo no se opone a las formas comunitarias de organización política. Si el significado del voto puede ser muy distinto de un lugar a otro, el multipartidismo está cumpliendo una función análoga a la que le es asignada en las democracias modernas. Al crear nuevos espacios de expresión, participación y contestación, los partidos canalizan crecientemente las tensiones que siempre existieron en el seno de las comunidades tzotziles, tzeltales y tojolabales.

El caso de Chalchihuitán proporciona un buen ejemplo de la manera en la que el voto se articula con los dispositivos tradicionales de participación y representación política. En esta comunidad tzotzil de doce mil habitantes, las tres facciones municipales aliadas desde 1991 con el PRI, el PT y el PRD pactaron un acuerdo político memorable en 1998. Para evitar conflictos sangrientos como los que se acababan de producir en Chenalhó (masacre de Acteal en 1997) y El Bosque (desmantelamiento violento del “municipio autónomo rebelde de San Juan de La Libertad” en junio de 1998), sus dirigentes conformaron una “planilla de unidad municipal”: el 13 de junio, todos los candidatos compitieron en un plebiscito y los cargos del ayuntamiento se distribuyeron en función del número de simpatizantes movilizados por cada partido. Así, la presidencia se integró *de facto* antes de los comicios oficiales, aunque por razones legales la planilla mixta se registró formalmente bajo las siglas del PRI (cuyo

candidato había reunido el mayor número de simpatizantes en el plebiscito). El 4 de octubre de 1998, éste obtuvo el 100% del voto válido, aunque apenas 1 261 de los 4 656 ciudadanos inscritos se desplazaron a las urnas, y tan sólo 778 votaron por la planilla mixta. En cambio, 481 boletas fueron anuladas en las municipales, mientras que el sufragio se dividió en las legislativas concomitantes, con 565 votos a favor del PRI, 205 a favor del PRD y 217 a favor del PT. Ello ilustra la pluralidad de la situación y la fragilidad del pacto que, después de todo, distó mucho de ser “unánime” o “consensual”.

Sin embargo, lo interesante es que el nuevo cabildo, formalmente priísta, se conformó en los hechos con los representantes de los tres partidos. Hasta las elecciones municipales consecutivas de 2001, en las que el PT conquistó el ayuntamiento en forma independiente, los consejeros municipales tomaron las decisiones en forma colegial, firmando los documentos oficiales con los sellos de sus partidos respectivos. Dicho acuerdo comunitario ilustra una de las numerosas modalidades en las que el multipartidismo se integró a los “usos y costumbres” locales en Los Altos. Sin conferir significado alguno al proceso electoral legal, el plebiscito que precedió los comicios permitió negociar la representación de las principales facciones en el ayuntamiento de acuerdo con un principio prácticamente proporcional.

El caso de Zinacantán ilustra otra modalidad de integrar los partidos a la vida política comunitaria. Aquí, la impresionante volatilidad del voto en los noventa refleja las alianzas estratégicas cambiantes de las principales facciones que se disputan el poder municipal. En 1994, el voto “perredista” canalizó el descontento de los campesinos priístas de la Confederación Nacional de Campesinos (CNC), quienes se rebelaron contra los transportistas priístas de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM). Para recuperar su hegemonía en el municipio, la dirección estatal del PRI expulsó posteriormente a los tzotziles “cetemistas”

del partido, lo que los llevó a afiliarse al PRD. Es así que los “cenecistas perredistas” de 1994 cambiaron una vez más de partido, para volver a votar por el tricolor en 1995. Recordemos, además, que desde 1970 el PAN también ha tenido cierta presencia en Zinacantán, y que cada una de las facciones contaba tradicionalmente con sus propios agentes municipales, representantes de comité escolar, recolectores de impuestos locales, etcétera.⁷ En 2001, el PRD conquistó finalmente el ayuntamiento, que conserva hasta la fecha. Sin embargo, los distintos grupos de poder siguen teniendo su delegado en el cabildo, que incluye a líderes de cada una de las facciones importantes. Su representación extra-legal facilita la gestión de los conflictos en el municipio. En palabras de un dirigente político local: “*sino, sería imposible atender a todos los compañeros, ya que éstos sólo confían en su propia gente*”.⁸

2. La influencia democratizadora de la CIOAC en las regiones Norte y Fronteriza

Pasemos ahora a la dinámica de transición que caracteriza los cinco municipios tzotziles norteños. De entrada, no se trata de un fenómeno de naturaleza étnica, ya que la misma dinámica también es compartida por dos municipios mestizos vecinos (Soyaló e Ixtapa), así como por un municipio tojolabal (Las Margaritas) y por dos municipios mestizos más (La Independencia y La Trinitaria) de la zona fronteriza. Todos ellos tienen algo importante en común: cuentan con una

⁷ Collier, George A., “Reaction and retrenchment in the highlands of Chiapas in the wake of the Zapatista rebellion”, en *Journal of Latin American Anthropology* (Stanford), vol. 3, núm. 1, 1997; Collier, George A., *Land and the Zapatista Rebellion in Chiapas*, Oakland, Food First Books, 1994.

⁸ Entrevista realizada en la presidencia municipal de Zinacantán, 26 de agosto de 1998.

notable presencia de la *Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos* (CIOAC).

A diferencia de la mayoría de organizaciones sociales independientes de Chiapas, la CIOAC nunca rechazó la lucha electoral. Lejos de reivindicar algún tipo de identidad étnica, sus militantes siempre se definieron como “obrerros agrícolas”, relacionándose estrechamente, desde finales de los setenta, con varios partidos de izquierda, cuyas siglas cambiaron con el transcurso del tiempo: Partido Comunista Mexicano (PCM), Partido Socialista Unificado de México (PSUM), Partido Mexicano Socialista (PMS), Partido de la Revolución Democrática (PRD).⁹ Al decir de dos de sus dirigentes históricos, la lucha por la tierra y por mejores condiciones laborales desembocó pronto, en un contexto de cerrazón y represión gubernamental, en una contienda por el poder municipal.¹⁰ De ahí el carácter acentuado y precoz del declive priísta, que se manifiesta desde las elecciones municipales de 1979 en Huituipán, antes de extenderse a Simojovel, Soyaló, Las Margaritas, La Independencia y La Trinitaria en 1982, a Bochil e Ixtapa en 1985, así como a Jitotol y Pueblo Nuevo Solistahuacán a partir de 1988.

Pero si dicha presión política contribuyó a acelerar la distribución y legalización de tierras, las elecciones en los ochenta aún no eran suficientemente libres y competitivas para desembocar en alternancias municipales.¹¹ Por ello,

⁹ Harvey, Neil, “Peasant strategies and corporatism in Chiapas”, en Foweraker, Joe, Craig, Ann (eds.), *Popular Movements and Political Change in Mexico*, Boulder, Lynne Rienner, 1990, pp. 183-198.

¹⁰ González Hernández, Miguel y Elvia Quintanar Quintanar, “La construcción de la región autónoma Norte y el ejercicio del gobierno municipal”, en Aracely Burguete Cal y Mayor (coord.), *México: experiencias de autonomía indígena*, IWGIA, Documento núm. 28, Copenhague, Dinamarca, 1999, pp. 210-233.

¹¹ Entre 1970 y 1994, 33 mil 607 ha fueron distribuidas en esta región, pasando la parte de la propiedad social (ejidos y tierras comunales) del 39% al 58% de la superficie total. Cifras provenientes de la base de datos

las movilizaciones desbordaron frecuentemente los espacios institucionales, en ocasiones de manera violenta. En abril de 1992, las bases de la CIOAC ocuparon la presidencia de Simojovel y obtuvieron, tras dos meses de negociaciones con el Congreso local, el nombramiento de un consejo municipal mixto, integrado por representantes de los grupos enfrentados. Fue el inicio de una verdadera ola de invasiones de tierras, que culminaron con la toma de los ayuntamientos de Pueblo Nuevo Solistahuacán y Huitiupán en diciembre de 1993, sin lograr la renuncia de los alcaldes en estos casos.¹²

En este contexto de rebelión solapada, el levantamiento zapatista fungió como un catalizador de las luchas campesinas en todo el estado. En abril, el presidente municipal de Pueblo Nuevo Solistahuacán presentó su renuncia y se integró un segundo consejo municipal. En junio, el ayuntamiento de Bochil fue ocupado y, tras una manifestación violenta en julio, el alcalde renunció y el Congreso nombró un tercer consejo municipal con representantes de diversas organizaciones sociales.¹³ Finalmente, tras las elecciones federales y para gobernador del 27 de agosto, los sectores opositores denunciaron un fraude y tomaron de manera concertada las presidencias de Huitiupán, Simojovel, Soyaló, Jitotol e Ixtapa. Bajo fuerte presión, el Congreso aceptó la renuncia de los ediles en funciones y nombró cinco nuevos consejos municipales.¹⁴ Solamente en 1995, la organización de co-

constituida por Villafuerte, Daniel, Meza, Salvador, Ascencio, Gabriel *et al.*, *La tierra en Chiapas. Viejos problemas nuevos*, México, Plaza y Valdés, Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas, 1999.

¹² Gonzalez Hernández y Quintanar, *op. cit.*, pp. 223-225.

¹³ Decretos 198 y 226, *Periódico Oficial*, 26 abril de 1994 y 20 de julio de 1994.

¹⁴ Decreto 255 (Ixtapa), *Periódico Oficial*, 337, Sec. 1A, 28 septiembre 1994; Decretos 02, 03, 04 (Soyaló, Huitiupán, Simojovel), *Periódico Oficial*, 348, Sec. 3A, 16 noviembre 1994; Decreto 124, *Periódico Oficial*, 012, Sec. 1A, 25 enero de 1995.

micios municipales libres y competitivos permitió encauzar dichos conflictos en forma institucional, mediante una serie de alternancias electorales y legales que se generalizaron a partir de entonces en toda la región.

De manera análoga, la especificidad de la transición en Las Margaritas se relaciona estrechamente con la presencia de la CIOAC, que también conformó una sección “fronteriza” en esta zona, desde 1977. Aquí, ésta se apoyó principalmente en dos cooperativas campesino-indígenas independientes (la Unión de Ejidos “Tierra y Libertad” y la Unión de Ejidos “Yaj k’achil”), compitiendo desde entonces con la Unión de Ejidos “Lucha Campesina” (impulsada por la Diócesis de San Cristóbal de Las Casas), así como con el oficialista Consejo Supremo del Pueblo Tojolabal (promovido por el PRI en el marco del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, tras el Congreso Indígena de Pátzcuaro en 1975, para incorporar las reivindicaciones indígenas a la Confederación Nacional Campesina).

De ahí el carácter precoz de la democratización en esta región, que también incluye comunidades mestizas de La Independencia y La Trinataria. Desde 1982, los jóvenes cuadros asesorados por militantes del PCM se iniciaron en la lucha electoral, logrando construir amplias alianzas entre los sectores opositores y obteniendo 4 290 votos (36% de un total de 11 793 válidos) en Las Margaritas, y 1 118 votos (de un total de 4 013 válidos) en La Independencia, entonces bajo las siglas del PSUM. Tres años después, Antonio Hernández Cruz fundó la Unión de Ejidos y Pueblos Tojolabales e impulsó la primera experiencia “autonomista” de Chiapas, al crear un Consejo Tojolabal que confederó hasta una treintena de ejidos entre 1987 y 1989. En los comicios municipales de 1988, su coalición sumó el 45% de los sufragios válidos bajo las siglas del PMS, contra el 55% a favor del tricolor. Pero el consejo no sobrevivió a sus tensiones internas. Algunos meses después, éste se disolvió bajo la presión conjunta de

los catequistas tojolables disidentes y de la dirección de la CIOAC, que temía las derivas “indianistas” de sus bases y privilegió una línea clasista y “campesinista”.¹⁵

Pero si dichas experiencias pioneras aún no consiguieron sus objetivos electorales, éstas obtuvieron un impresionante éxito en términos agrarios: en 1991, tres años antes de la rebelión zapatista, 305 mil 797 hectáreas habían sido repartidas y regularizadas en beneficio de 11 017 ejidatarios, sumando el 67% de la superficie total de Las Margaritas y La Independencia.¹⁶ La correlación de fuerzas políticas solamente cambió en 1994, con el levantamiento armado. En las elecciones de agosto, el candidato perredista a gobernador recibió el 61% de los sufragios, contra 37% a favor de su adversario del PRI. Pero a partir de las municipales de 1995, el fuerte incremento del abstencionismo dejó al PRD sin bases, y el tricolor conservó el ayuntamiento hasta 2001. Sin embargo, pese a la competencia con el EZLN, la izquierda partidista se consolidó y creció, hasta conquistar la presidencia de Las Margaritas en 2001. En La Trinitaria y La Independencia, el PRI también sufrió un acentuado declive, pero la fragmentación del voto opositor entre el PRD, el PAN, el PT y el PVEM le permitió conservar el poder hasta 2007, cuando se produjeron las primeras alternancias en beneficio del PVEM y del PRD, respectivamente.

En suma, más que con hipotéticas solidaridades étnicas, la democratización precoz de estos doce municipios norte-

¹⁵ Hernández Cruz, Antonio, “Autonomía tojolab’al: génesis de un proceso”, en Aracely Burguete Cal y Mayor, *op. cit.*; Mattiace, Shannan L., *Peasant and Indian: Political Identity and Indian Autonomy in Chiapas, Mexico, 1970-1996*, Ph.D. Dissertation, The University of Texas, Austin, agosto de 1998, pp. 176-185. Entrevistas con Margarito Ruiz Hernández (San Cristóbal de Las Casas, 3 de agosto de 1998); Araceli Burguete (27 de julio de 1998, San Cristóbal de Las Casas) y José Juárez (15 de abril de 1999, San Cristóbal de Las Casas).

¹⁶ Villafuerte *et al.*, *op. cit.*

ños y fronterizos se relaciona con conflictos agrarios. Éstos desembocaron en una fuerte movilización campesina, encabezada por la CIOAC, cuyos dirigentes y bases han sido tanto indígenas como mestizos. En los ochenta, sus demandas no podían canalizarse por la vía electoral y sus militantes recurrían a formas menos convencionales de acción colectiva. Sin embargo, la apertura política de 1994 abrió el camino para que la añeja participación se tradujera finalmente en una serie de alternancias electorales. Desde 1995, éstas no dejaron de multiplicarse en los comicios locales sucesivos de 1998, 2001, 2004 y 2007, en un contexto de creciente pluralismo político.

3. La transición en los municipios choles y zoques

En cuanto a los cuatro municipios choles, éstos son los únicos que parecen compartir una dinámica similar de transición electoral, relacionada con procesos demográficos, económicos y sociales que le dan una fuerte identidad regional. En el ámbito político, toda la zona fue afectada fuertemente por la violencia desencadenada a raíz del conflicto armado. En un contexto de incertidumbre, de cuestionamiento generalizado del Estado y de patente impunidad, se desencadenó una verdadera guerra civil entre las dos organizaciones que se disputaban la hegemonía regional. Por un lado, los miembros de la organización *Abuxú* establecieron alianzas estratégicas con el EZLN y con la Diócesis de San Cristóbal. Del otro, los miembros de la asociación *Desarrollo, Paz y Justicia* cerraron filas bajo las siglas del PRI, obteniendo el apoyo del gobierno local y procurándose armas para integrar milicias de “autodefensa civil”. Entre 1995 y 1998, una larga serie de enfrentamientos violentos causó terror en toda la región, costándole la vida a más de un centenar de militantes de ambas organizaciones, y a civiles que se encontraron entre

los dos fuegos.¹⁷ La situación se calmó posteriormente, pero para entonces, los conflictos y la sangre derramada habían dividido profundamente a las comunidades. En el 2000, *Paz y Justicia* se dividió, lo que explica en parte el nuevo declive del PRI a partir de entonces, prefigurando sus derrotas en Sabanilla en 2001 y Salto de Agua en 2007 (donde gana el PRD), así como en Tila y Tumbalá (donde ganan el PVEM y el PAN en 2007). En otras palabras, las líneas de conflicto atraviesan toda la región, pero la polarización no se apoya en diferencias de tipo étnico, sino que enfrenta a comunidades de la misma pertenencia lingüística.

Finalmente, los seis municipios zoques se caracterizan por transiciones menos convulsivas que las del resto de la zona indígena, pero no comparten una sola dinámica en cuanto a los actores políticos que canalizan las contiendas partidistas. Mientras que en Pantepec, Ocoatepec y Tapalapa, el PRI se enfrenta sobre todo a grupos opositores relacionados con el PRD, en Francisco León, Chapultenango y Rayón los disidentes también recurren con éxito al PAN, conquistando incluso las presidencias municipales. Curiosamente, estas últimas tres comunidades colindan con Ostuacán, Pichucalco, Ixtacomitán y Tapilula, municipios mestizos donde Acción Nacional también logra arraigarse a partir de 1998. Asimismo, el bipartidismo PRI-PRD que caracteriza Tapalapa, Ocoatepec y Pantepec recuerda, en alguna medida, la situación del vecino Coapilla y de otros municipios mestizos y tzotziles

¹⁷ Dichos conflictos fueron documentados y denunciados por ambos bandos. Para tener las dos visiones, véase los informes del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, *Ni paz ni justicia. O informe general y amplio acerca de la guerra civil que sufren los ch'oles en la zona norte de Chiapas*. Diciembre de 1994 a octubre de 1996, CDHFBC, San Cristóbal de Las Casas, octubre de 1996; así como Desarrollo, Paz y Justicia, A. C., *Ni derechos ni humanos en la zona Norte de Chiapas. La otra verdad de los sucesos en la zona ch'ol, como respuesta a la versión difundida por el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas*. Enero 1994 a septiembre de 1997, Tila, Chiapas, septiembre de 1997.

cercanos. Hasta la fecha, no tenemos elementos cualitativos para explicar las razones de estas coincidencias. Sin embargo, la heterogeneidad de los comportamientos electorales y su carácter transversal nos lleva a dudar de la existencia de dinámicas regionales de tipo étnico.

UNA TIPOLOGÍA SINTÉTICA
DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA EN CHIAPAS
(CONCLUSIONES)

En resumidas cuentas, el estudio sistemático de la evolución del abstencionismo, del ritmo y la intensidad del declive del antiguo partido hegemónico, así como de la afirmación y consolidación local del multipartidismo, desmiente la tesis de una especificidad de la política electoral en las regiones indígenas de Chiapas. En ninguno de los niveles observados, las dinámicas territoriales de la democratización coinciden con las fronteras étnico-lingüísticas. En cambio, el análisis comparativo de los procesos electorales permite identificar distintos tipos municipales de transición, que atraviesan la zona indígena y la conectan con algunos de sus vecinos mestizos y rurales. El último mapa sintetiza dicha tipología, proporcionando una visión panorámica de las principales dinámicas regionales de la democratización en Chiapas (mapa 2).

Al privilegiar como criterio los distintos tipos de transición política, se pueden distinguir al menos siete dinámicas subregionales, que atraviesan o desbordan la zona indígena y distan mucho de coincidir con las divisiones étnico-lingüísticas. Las primeras dos, que podríamos llamar “CIOAC-Norte” y “CIOAC-Fronteriza”, se caracterizan por la fuerte presencia de esta organización social de izquierda, lo que explica su transición singularmente precoz. Estas regiones incluyen, además de los cinco municipios tzotziles norteños y del municipio tojolabal fronterizo, cuatro municipios mestizos

con una marcada presencia de rebeldes zapatistas (en color café)— parecían transitar drásticamente hacia el multipartidismo hasta 1994, pero el abstencionismo de los sectores zapatistas a partir de 1995 debilitó las bases electorales de la oposición partidista, retardando o postergando las alternancias municipales. Finalmente, el pluralismo electoral logró abrirse camino en todos los municipios restantes (en verde claro), con ritmos y resultados distintos, pero en una clara ruptura con el sistema monopartidista del pasado.

Tan sólo en los municipios choles (en verde oscuro), las pertenencias lingüísticas parecen coincidir con las tendencias electorales, caracterizadas por una fuerte presencia del PRI. Sin embargo, su especificidad se debe menos a lealtades de tipo étnico que a la violencia que polarizó las organizaciones sociales regionales en el contexto del conflicto armado, dividiéndolas en dos bandos enfrentados y desatando una guerra civil solapada. Para terminar, las tendencias más tardías y graduales que caracterizan a los seis municipios zoques se explican en buena medida por el hecho de que ninguno de ellos fue afectado directamente por la rebelión. Ello facilitó la consolidación del PRD (en amarillo) y del PAN (en azul) en cinco de ellos, siguiendo dinámicas muy similares a varios de sus vecinos mestizos.

Así, el análisis comparativo de las transiciones políticas en los municipios indígenas chiapanecos nos remite a la existencia de múltiples dinámicas, regionales y locales, ajenas a las fronteras étnico-lingüísticas del estado. Las tendencias electorales estudiadas invitan a replantear otras preguntas desde perspectivas más cualitativas y antropológicas, que permitan explicar sus significados a partir de la complejidad de los procesos políticos en las diversas comunidades. Sin embargo, la tesis culturalista tiene que ser rechazada. Más que con dinámicas étnicas o culturales, los procesos de cambio que están transformando las relaciones de poder en Chiapas tienen que ser relacionados con diversos actores

políticos y sociales, que han asumido actitudes de muy diversa índole ante la democratización electoral. Muchos de ellos promueven activamente el voto, o adoptan posiciones pragmáticas en función de las oportunidades que abren las transformaciones institucionales. Otros más, todavía rechazan los comicios por desconfianza o desconocimiento, por razones ideológicas o por imperativos estratégicos. No obstante, es innegable que los partidos políticos están canalizando hoy en día una parte importante de las tensiones y de los conflictos en los municipios indígenas del estado. Y si bien es cierto que la democracia existente sigue sufriendo de serias y graves deficiencias, el sistema de partido “prácticamente” único pertenece, ahora, definitivamente al pasado: tanto en México, como en las regiones mestizas e indígenas de Chiapas.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

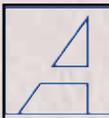
Existe consenso entre los observadores de la vida política nacional en el sentido de que nuestra joven democracia no sólo está lejos de ser perfecta, sino que tiene graves fallas. El desencanto con la democracia que vivimos en nuestro país y en muchos otros de Latinoamérica tiene sus raíces en la incapacidad de la política democrática de colmar la brecha que existe entre las esperanzas que se tienen con ella y la realidad de este régimen. Pero la decepción con la democracia también tiene que ver con la incapacidad que han mostrado los gobiernos surgidos de las elecciones para resolver los problemas más graves que aquejan a la población, sean éstos la pobreza persistente y la inequidad, así como el crecimiento exponencial de la violencia en la última década.

Los trabajos que se presentan en este libro abordan diferentes aspectos de la realidad política y social del México de la post-transición. En primer lugar hemos querido ubicar a México en la discusión latinoamericana. En este registro están los trabajos que analizan los distintos tipos de régimen democrático que existen en América Latina, los sistemas de partidos políticos, la situación económica de algunos de los principales países del continente, la de los sindicatos y la relación entre los gobernadores y el Estado federal. Enseguida están los trabajos más orientados a la situación nacional que se refieren a la más reciente reforma política, a la reforma administrativa, al partido que gobierna al país desde hace dos sexenios y a las elecciones en zonas indígenas. Estos temas permiten entender porque aún a pesar de que ha habido una evidente transformación del régimen político aún existen vestigios del antiguo y no se han construido cabalmente las instituciones del nuevo.

ISBN: 978-607-462-110-5



 EL COLEGIO
DE MÉXICO

 Konrad
Adenauer
Stiftung