

# Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

VOL. 2 NÚM. 3 JUNIO DE 2009

ARTÍCULOS	
<i>Jóvenes en México: cultura política y circunstancia actual</i>	Efrén Arellano Trejo
<i>La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública</i>	Gustavo Meixueiro Najera
<i>El bicameralismo mexicano: fábrica de lubricantes legislativos y contención política</i>	Israel Arroyo García
<i>Federalismo revitalizado, pluralismo político y acción legislativa. Las relaciones entre los gobernadores mexicanos y el Congreso de la Unión durante la última década</i>	Juan C. Olmeda
<i>La representación política de los estados de la República: hacia la comprensión del ejercicio del derecho de iniciativa en los congresos estatales</i>	María de los Ángeles Mascott Sánchez
<i>Las percepciones sobre la democracia y el sistema de partidos</i>	Alejandro Moreno
<i>El comportamiento electoral: una construcción tipológica de votantes y abstencionistas</i>	Ignacio Camargo-González
<i>Participación del Congreso de Guanajuato en la aprobación presupuestal, 1998-2009</i>	Fernando Patrón Sánchez
NOTA	
<i>La influencia de las políticas públicas en la percepción de la opinión pública: el caso de la puesta en marcha del programa Progreso durante el gobierno de Ernesto Zedillo Fonce de León</i>	Abel Palomera Meza
RESEÑAS	
	Selene Aldana Santana, Bianca Garduño Bello, Iván Pliego Moreno

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos siete años de trabajo"

# Contenido

VOLUMEN 2 • NÚMERO 3 • JUNIO DE 2009

Presentación

3

*Efrén Arellano Trejo*

Jóvenes en México:

cultura política y circunstancia actual

9

*Gustavo Meixueiro Nájera*

La representación política en México:

una revisión conceptual y de opinión pública

35

*Israel Arroyo García*

El bicameralismo mexicano:

fábrica de lubricantes legislativos y contención política

65

*Juan C. Olmeda*

Federalismo revitalizado, pluralismo político y acción legislativa.

Las relaciones entre los gobernadores mexicanos  
y el Congreso de la Unión durante la última década

103

*María de los Ángeles Mascott Sánchez*

La representación política de los estados de la República:  
hacia la comprensión del ejercicio del derecho de iniciativa  
en los congresos estatales

133

*Alejandro Moreno*

Las percepciones sobre la democracia y el sistema de partidos  
177

*Ignacio Camargo-González*

El comportamiento electoral:  
una construcción tipológica de votantes y abstencionistas  
219

*Fernando Patrón Sánchez*

Participación del Congreso de Guanajuato  
en la aprobación presupuestal, 1998-2009  
247

Abel Palomera Meza

*La influencia de las políticas públicas en la percepción de la opinión  
pública: el caso de la puesta en marcha del programa Progres  
a durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León*  
283

#### RESEÑAS

Selene Aldana Santana

*El proyecto político de la modernidad*, de Otfried Höffe  
297

Bianca Garduño Bello

*El romance de la democracia, rebeldía sumisa  
en el México contemporáneo*, de Matthew Charles Gutmann  
304

Iván Pliego Moreno

*Confianza y derecho en América Latina*, de  
Marcelo Bergman y Carlos Rosenkrantz  
309

# Presentación

Dentro del amplio trabajo editorial del CESOP, el posicionamiento de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* en los ámbitos académico y de investigación legislativa continúa su consolidación. La convocatoria para este tercer número de la revista que edita el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados recibió las inquietudes académicas de numerosos investigadores y especialistas nacionales. Seguramente animados por el ambiente de campaña electoral *sui géneris* vivida en México al acercarse las elecciones intermedias de 2009, muchos de los colaboradores de nuestra revista enfilaron sus baterías al análisis de los procesos electorales, así como al estudio de la constitución de las estructuras de representación política y su funcionamiento.

Algunos especialistas optaron por los análisis teóricos, que son herramienta fundamental para la comprensión de fenómenos políticos y sociales amplios, mientras que otros se abocaron a estudiar hechos concretos, que nos ayudan a interpretar la compleja realidad de nuestro tiempo. En este número se recogen artículos que, por su análisis centrado en cuestiones político-electorales, reflejan y diseccionan dicho fenómeno político.

Así, abre la sección principal de la revista al trabajo de Efrén Arellano, quien aborda un asunto de trascendencia regional y mundial. En su artículo “Jóvenes en México: cultura política y circunstancia actual”, analiza el problema del abstencionismo como forma en que

las nuevas generaciones asumen posturas más o menos definidas y de absoluto alejamiento respecto a los procesos electorales. Habida cuenta del crecimiento de tal actitud, aunque ello no afecta la legalidad de los gobiernos establecidos, sí afecta, nos dice Arellano, la legitimidad y la representatividad de los funcionarios electos. En México, la escasa confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas, empezando con los partidos políticos, abona en favor de un mayor divorcio entre la ciudadanía y la representatividad política. Por ello, el problema de construcción de ciudadanía, vale decir, del fortalecimiento de la cultura política de participación ciudadana en los asuntos públicos, es un tema relevante de la actualidad.

Dentro de esa vertiente, por su parte, Gustavo Meixueiro profundiza en el tema de la representatividad política desde una óptica teórica. En su artículo “La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública”, plantea la relevancia de dicho análisis para saber si, efectivamente, existe una crisis de representatividad en nuestro país. Al abordar el tema de la confianza pública en las instituciones que representan a los ciudadanos y la casi inexistente confianza de los ciudadanos en sus representantes, el estudio cobra fuerza para el análisis político en México y América Latina.

Tras la discusión teórica sobre la representación política en los sistemas democráticos hecha por Meixueiro, Israel Arroyo, en cambio, centra su análisis en la forma en que funciona el sistema bicameral en México. En “El bicameralismo mexicano: fábrica de lubricantes legislativos y contención política”, Arroyo lleva a cabo una disección sobre las diversas iniciativas surgidas en ambas cámaras del Congreso de la Unión en las últimas legislaturas, así como el tortuoso camino que éstas han seguido: algunas hasta ver su nacimiento legal, otras que en dicho proceso son rechazadas o están “en comisiones”, en espera de las decisiones políticas que las desatoren de su entrapamiento. Con esto, el autor nos lleva por un viaje a través de los procesos legislativos, cuya acción se activa con una poción de voluntad política.

Siguiendo en el camino del sistema federal mexicano, el trabajo de Juan Olmeda, “Federalismo revitalizado, pluralismo político y acción legislativa. Las relaciones entre los gobernadores mexicanos y el Congreso de la Unión durante la última década”, dedica su análisis

precisamente a las relaciones que las instancias fundamentales del pacto federal mexicano han establecido para fortalecerlo. Así, Olmeda se propone escudriñar en la relación entre los mandatarios estatales, quienes se han convertido en figuras nacionales, y las cámaras locales, que han ganado, según nos dice el autor, dinamismo y autonomía. El funcionamiento de la Conago queda en el centro de este trabajo como ejemplo de la nueva realidad del funcionamiento del federalismo.

En esa misma tesitura, Ángeles Mascott dedica su trabajo al análisis histórico de la facultad de iniciativa legislativa en nuestro país. En su artículo, “La representación política de los estados de la República: hacia la comprensión del ejercicio del derecho de iniciativa en los congresos estatales”, Mascott aborda la muy reciente historia del ejercicio de esta facultad de los congresos locales. Al igual que Olmeda, Mascott intenta desmenuzar los factores que inciden en la motivación para que aquéllas planteen proyectos de ley ante el Poder Legislativo federal que puedan —eventualmente convertidas en reformas constitucionales—, representar los intereses locales en la mesa política nacional.

Por su parte, el trabajo de Alejandro Moreno, “La percepción sobre la democracia y el sistema de partidos”, hace un repaso por las actitudes de los mexicanos respecto a los más recientes procesos electorales federales desde el año 2000. Con base en algunas encuestas, hace un retrato de la cultura política nacional, así como un acercamiento al perfil ideológico de los legisladores de las principales fuerzas políticas nacionales. Ello, más que una simple radiografía general, dice Moreno, tiene implicaciones que van más allá de la competencia electoral y borndan en las características de la representatividad política en México.

Para complementar esta visión del análisis de las percepciones políticas y el subsecuente comportamiento ciudadano en las urnas, el trabajo de Ignacio Camargo, “El comportamiento electoral: una construcción tipológica de votantes y abstencionistas”, abre una veta poco explorada en el análisis electoral.

Al analizar el caso del estado de Chihuahua, en donde el nivel de abstencionismo es muy superior a la media nacional, Camargo se propone una “construcción tipológica de votantes y abstencionistas” que ayude no sólo a describir, sino también a predecir el fenómeno de la abstención.

En otro estudio de caso, el trabajo de Fernando Patrón Sánchez, “Participación del Congreso del estado de Guanajuato en la aprobación presupuestal 1998-2009” —con el que se cierra la sección de artículos de fondo que integran este número de nuestra revista—, retoma la participación de los congresos locales como actores clave en la definición de políticas públicas. En este artículo, Patrón escogió el caso del Congreso estatal de Guanajuato, para analizar su participación en la aprobación del presupuesto federal y hacer un seguimiento de las modificaciones presupuestales hechas por el Congreso de Guanajuato entre 1997 y 2009.

Adicionalmente, el número se complementa con una nota escrita por Abel Palomera Meza sobre la forma en que las políticas públicas influyen en la percepción de la opinión pública. En su trabajo “La influencia de las políticas públicas en la percepción de la opinión pública: el caso de la puesta en marcha del programa Progresá durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León”, Palomera analiza el programa Progresá implementado en 1997 y estudia el impacto que tuvo en la percepción sobre el estado de la pobreza y su combate en la opinión pública.

En la sección de reseñas aparece, en primer lugar, la de Selene Aldana al libro de Otfried Höffe, *El proyecto político de la modernidad*, en el que se compiló una decena de ensayos que el filósofo dedica al análisis de las corrientes de pensamiento fundamentales de la modernidad y cómo éstas pueden ser útiles en la interpretación del mundo actual. Bianca Garduño escribe otra sobre el libro de Matthew Charles Gutmann, *El romance de la democracia. Rebeldía sumisa en el México contemporáneo*, en donde el antropólogo utiliza su experiencia como investigador vecindado en un barrio de la capital mexicana para trazar algunas líneas de interpretación de la acción política de la ciudadanía.

Finalmente, Iván Pliego reseña el libro *Confianza y derecho en América Latina*, obra coordinada por Marcelo Bergman y Carlos Rosenkrantz, en el que se analiza, desde diversas ópticas teóricas y metodológicas, la circunstancia actual de la relación entre el llamado capital social y las fortalezas y debilidades del estado de derecho en los países de la región.

## PRESENTACIÓN

Con todo ello, ponemos a la disposición de los amables lectores un material que, estamos ciertos, contribuirá a la comprensión de la realidad política nacional del momento y ayudará a vislumbrar los perfiles de las principales tendencias del México de los prolegómenos del centenario de la Revolución.





# Jóvenes en México: cultura política y circunstancia actual

*Efrén Arellano Trejo\**

Este ensayo tiene un doble objetivo: primero, describir el contexto social y de opinión que caracteriza actualmente a los jóvenes mexicanos; y segundo, abundar sobre sus opiniones políticas e identificar aquellos factores que los alejan de la participación electoral. Se asume, como premisa de trabajo, que las opiniones políticas están asociadas a las formas de relación de los ciudadanos entre sí y con las instituciones, así como con diversas opiniones sobre la sociedad que tienen los individuos. Para alcanzar sus propósitos, el trabajo se encuentra dividido en tres secciones: en la primera se ofrece una breve descripción de los indicadores sociodemográficos de los jóvenes mexicanos; en la segunda sección se identifican y analizan los principales indicadores de opinión que dan cuenta de su idiosincrasia actual; y en la tercera se ofrece un análisis de sus opiniones y actitudes políticas vinculadas con su participación electoral.

*Palabras clave:* Jóvenes, opinión pública, cultura política.

Low turn out in elections represents in many parts of the world a summary of how detached from politics citizens are. However, the low voter participation does not appear to affect the legality of the government of the day, but reduces in theory the legitimacy and representativity of elected authorities. In Mexico, as in many other Latin-American

\* Maestro en Comunicación Política por la UNAM. Investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Sus líneas de investigación son: opinión pública, cultura política, análisis de medios de comunicación y seguridad pública. Correo electrónico: [efren.arellano@congreso.gob.mx](mailto:efren.arellano@congreso.gob.mx)

countries, as a way to explain non-participation, public opinion has repeatedly shown the lack of trust towards political parties and a generalized apathy of citizens, towards building processes of political representation.

*Keywords:* Young people, low turn out in elections, public opinion, political culture.

## **Planteamiento del problema**

El abstencionismo representa, en muchas partes del mundo, un indicador condensado de la forma en que los ciudadanos se han alejado de la política. La escasa asistencia a las urnas no parece afectar la legalidad de los gobiernos establecidos, pero disminuye la legitimidad y representatividad de los funcionarios electos. En México, como en muchas partes de América Latina, también se ha medido reiteradamente la escasa confianza y contacto que tienen los ciudadanos con los partidos, el desconocimiento que existe sobre la política y, en general, la apatía de la mayoría de la población hacia los procesos de construcción de la representación política.

Desde el ámbito de la opinión pública, la bibliografía especializada ha identificado diversos factores que explican o que están asociados a dicho distanciamiento y, particularmente, a la abstención electoral.

Un primer grupo de factores es el que se denomina “recursos individuales”, como la edad, educación y conocimientos políticos de los individuos. A mayor escolaridad y conocimientos corresponde una mayor asistencia a las urnas. La edad no tiene una relación lineal, pues los grupos que menos votan son al mismo tiempo los más jóvenes y los de edad más avanzada.

El segundo grupo de factores son los recursos de opinión o valoración de la política. El primer elemento a destacar es la “percepción de eficacia política”, que se refiere al sentimiento albergado por los ciudadanos de que sus acciones pueden tener algún impacto en las decisiones políticas. Los otros elementos son la confianza en las instituciones políticas, el interés de los individuos en los asuntos públicos, así como la percepción de que los políticos se preocupan por los ciudadanos.

Como se mostrará a lo largo de las siguientes páginas, muchos jóvenes en México están desertando de las escuelas, no están en condiciones de adquirir conocimientos políticos, desconfían de la política y tienen escaso interés en esta actividad. Por tanto, los jóvenes, como una gran parte de la población, no cuentan ni están siendo equipados con los recursos necesarios para ejercer una ciudadanía política integral.

Esta circunstancia no se explica solamente por las opiniones y actitudes políticas de los jóvenes, también es necesario identificar los principales indicadores sobre sus condiciones sociales, así como aquellas actitudes que mejor describen sus preocupaciones e intereses vitales.

### **¿Quiénes son los jóvenes?**

La Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes es un instrumento signado por México, la cual tendrá carácter vinculante cuando sea ratificada por la mayoría de los países firmantes.

Esta Convención señala que deberá considerarse como jóvenes a las personas de entre 15 y 24 años de edad, y que esta población es titular de los derechos que los países iberoamericanos les reconocen, sin perjuicio de los derechos que a las personas de entre 15 y 18 años les corresponda por la aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.<sup>1</sup>

Por lo que corresponde al marco jurídico mexicano, la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud señala, en su artículo 2, como objeto de las políticas y programas de la juventud, a la población comprendida entre los 12 y los 29 años (*Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 2009).

<sup>1</sup> La Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes es un tratado internacional de derechos humanos firmado el 11 de octubre de 2005 en la ciudad española de Badajoz, cuyo alcance de aplicación está circunscrito a los 22 países que conforman la comunidad iberoamericana de naciones. Véase [www.oij.org](http://www.oij.org) (fecha de consulta: mayo de 2009).

## Principales indicadores socio-demográficos

El largo periodo de 2000 a 2030 estará marcado por la concurrencia de las condiciones demográficas más favorables para el desarrollo económico en la historia contemporánea de México: la población en edad laboral aumentará y la población de dependientes menores de 15 años disminuirá. En este contexto los jóvenes, de acuerdo con el Programa Nacional de Juventud 2002-2006, se encuentran en una disyuntiva: “representan a la generación más y mejor educada, con una gran capacidad para asimilar las nuevas tecnologías y con una probada capacidad para readaptar valores, normas y formas sociales”; pero por otro lado viven altos niveles de exclusión social y económica (SEP, 2002).

En efecto, casi la mitad de los jóvenes viven condiciones de pobreza o de vulnerabilidad social. Los datos disponibles a 2005 señalan que 50% de los jóvenes de 15 a 19 años de edad, así como 40% de los que se encuentran entre 20 y 24 años vive en hogares pobres. En las zonas rurales la incidencia de la pobreza es hasta 1.7 veces mayor (Muñoz, 2006).

No obstante, la pobreza afecta considerablemente más a la niñez. El riesgo de ser pobre en la infancia es 25% mayor en comparación con el promedio nacional, y disminuye conforme aumenta la edad. Después de los 20 años el riesgo de ser pobre es casi 14% menor que el promedio nacional.

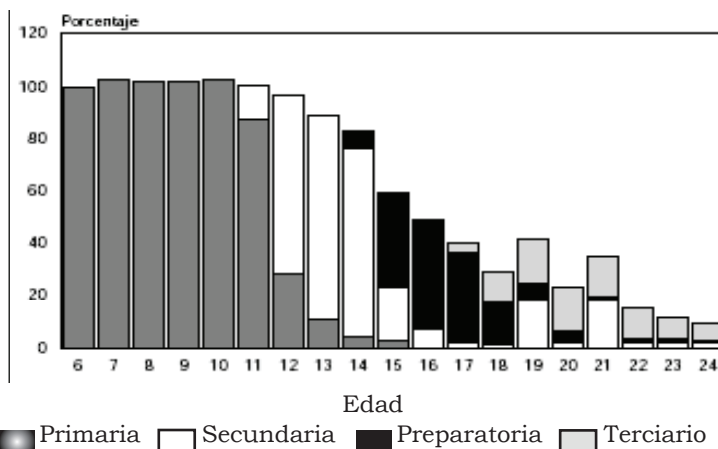
Los jóvenes logran escapar de la pobreza, en gran medida, gracias a su temprana inserción en el mercado laboral o a la formación de uniones conyugales. Sin embargo, el doble efecto de la pobreza y la falta de una educación formal más amplia, dificulta posteriormente una inserción más competitiva en el mercado laboral. Los jóvenes en pobreza extrema mayores de 20 años entran al mercado de trabajo con aproximadamente un tercio menos de educación escolarizada (*idem*).

El segundo gran problema de este sector poblacional es la deserción escolar y la baja calidad de las instituciones educativas, pese al incremento de la matrícula educativa. La educación primaria ha ampliado notablemente su cobertura: a principios de los años setenta más de 50% carecía de instrucción; para 2005, apenas 11% carecía de instrucción o contaba con primaria inconclusa; dos de cada cinco

jóvenes habían aprobado algún grado de secundaria y casi un tercio tenía estudios postsecundarios.

Sin embargo, una vez finalizada la secundaria, sólo una pequeña proporción continúa estudiando. En 2003, 60% de las personas de 15 años estaban inscritos en algún nivel educativo; a los 16 años de edad continúa estudiando poco menos del 50%; a los 20 años la inscripción cae a 23% (16% cursa algún grado de nivel terciario); y a los 24 años de edad menos de uno de cada diez jóvenes asistía a la escuela (véase Gráfica 1). En las áreas rurales, las tasas de inscripción son desde cuatro hasta trece veces menores. Dichas tasas decrecen en la medida en que aumenta la edad.

Gráfica 1. Porcentaje de la población matriculada en instituciones escolares, según edad, 2003



Fuente: Tomado de Christian D. Muñoz Aguirre, “Cambio demográfico y desarrollo social de los jóvenes”, en Consejo Nacional de Población, *Situación demográfica de México 2006*, México, 2006, p. 94.

Los rezagos de la calidad educativa se constatan al comparar los resultados de la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares, correspondiente a 2006 y 2007 (véase Cuadro 1). En las dos asignaturas evaluadas, matemáticas y español, se percibe un li-

gero avance, ya que aumentaron entre uno y cuatro puntos aquellos alumnos considerados con conocimientos “buenos”.

Sin embargo, lo más preocupante es que en la medida en que se incrementan los años en la escuela, los alumnos presentan peores resultados. Así, la cantidad de alumnos considerados con conocimientos “insuficientes” en español en primaria (20%) se duplica al pasar a secundaria (entre 36 y 40%). En matemáticas la proporción de niños con conocimientos “insuficientes” se triplica al pasar de primaria (alrededor de 20%) a secundaria (entre 57 y 61%).

Como tendencia general se observa que la gran mayoría de los alumnos (en un rango de 70 y hasta 95%) obtuvo una evaluación de “insuficiente” o “elemental”. En tanto, un sector minoritario —entre 30% y 5%— fue considerado como “bueno” o “excelente”.

Cuadro 1. Resultados de la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE 2006 y 2007)

Prueba ENLACE 2007

Año	Insuficiente	Elemental	Bueno	Excelente	Total	
<b>PRIMARIA</b>						
2006	21.0	61.4	16.0	1.6	100	
2007	20.2	57.5	19.0	3.3	100	
<b>MATEMÁTICAS</b>	<b>SECUNDARIA</b>					
	2006	61.1	34.7	3.8	0.4	100
	2007	57.1	37.3	5.1	0.5	100
	<b>PRIMARIA</b>					
<b>ESPAÑOL</b>	2006	20.7	58.1	19.6	1.7	100
	2007	20.1	55.3	21.8	2.8	100
	<b>SECUNDARIA</b>					
	2006	40.7	44.6	14.0	0.7	100
	2007	36.3	44.8	17.9	1.0	100

Fuente: Tomado de Juan Carlos Amador Hernández, “La evaluación y el diseño de políticas educativas en México”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, documento de trabajo número 35, marzo de 2008, disponible en [www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop) (fecha de consulta: abril de 2008).

Estas malas evaluaciones coexisten con la baja eficiencia terminal del sistema educativo. Nuevamente, en la medida en que se incrementa el número de años en la escuela, disminuye la eficiencia. Los alumnos que se inscriben a primaria terminan ese ciclo escolar en un 91% de los casos; en secundaria 79%; en educación media superior 62% y en educación superior 36% (véase Cuadro 2).

Cuadro 2. Resultados de la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE 2006 y 2007)

	<i>Cobertura</i>	<i>Eficiencia terminal</i>
Preescolar	66%	97%
Primaria	94%	91%
Secundaria	87%	79%
Media Superior	59%	62%
Superior	26%	36%

Fuente: Tomado de Juan Carlos Amador Hernández, *op. cit.*

Recientemente el subsecretario de Educación Media Superior de la SEP, Miguel Székely Pardo, reveló que 40% de los jóvenes que cursan bachillerato desertan en los dos primeros años no por causas económicas, sino porque los programas de estudio no responden a sus intereses y necesidades (Notimex, 9 de junio de 2009).

### *Mercado laboral*

En 2006, casi la mitad de los jóvenes de 15 a 19 años y 80% entre los 20 y 24 años formaban parte de la fuerza laboral. Sin embargo, más de dos terceras partes de los empleos ocupados por jóvenes presentan algún grado de precariedad. Sólo 25% de los asalariados menores de 19 años y menos del 50% de los menores de 25 años están bajo la cobertura del Seguro Social.



### *Sexualidad y unión conyugal*

La tasa de fecundidad de las mujeres jóvenes ha decrecido de manera sostenida en las últimas décadas. Entre 2000 y 2006 dicha tasa se redujo de 79.6 a 62.8 nacimientos por cada mil mujeres de 15 a 19 años y de 158 a 121 nacimientos por cada mil mujeres de 20 a 24 años de edad (Muñoz, 2006).

Pese a ello, también es posible observar un adelanto en la edad promedio en que las mujeres inician su vida sexual. En 1995 las mujeres sexualmente activas de 15 a 19 años de edad iniciaron su vida sexual a la edad de 17.2 años, en los ocho años siguientes se registró un pronunciado descenso en la edad media de iniciación sexual (15.8 años en 2003), para luego estabilizarse en torno a los 15.9 años en 2006.

En tanto, las evidencias recogidas por la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 1997 y 2006 sobre el estatus conyugal de la población, ofrecen indicios de una tendencia a retrasar la edad de la unión conyugal. Esta tendencia se observa en todas las categorías de edad de los jóvenes e incluso entre los mayores de 25 años.

El uso de medios de regulación de la fecundidad en el inicio de la vida sexual es una práctica poco difundida: casi nueve de cada diez mujeres jóvenes tuvieron su primera relación sexual sin protección, a pesar de que la mayoría de las mujeres (alrededor de 66%) inició su sexualidad sin la intención de embarazarse. A este dato hay que añadir el significativo aumento de las jóvenes menores de 20 años que tuvieron algún embarazo (3.4 a 10.8% entre 1997 y 2006).

### **Opiniones y actitudes vitales**

Las tendencias predominantes de opinión entre los jóvenes permiten avizorar las formas más frecuentes de interrelación de este sector de la población con la sociedad. La Encuesta Nacional de Juventud 2005 (ENJ), realizada por el Instituto Mexicano de la Juventud (SEP, 2007) ofrece una serie de indicadores sobre las principales actividades de la juventud, la forma en que valoran la escuela y algunos de sus principales hábitos.

Las cifras que se muestran a continuación muestran que a la mala calidad educativa corresponde un escaso aprecio, en un amplio sector de los jóvenes, por continuar con su preparación escolar. También destaca que son más los jóvenes que expresan fumar o ingerir bebidas alcohólicas que aquellos que hacen deporte; que la mayoría tiene confianza en lograr sus proyectos más anhelados (“tener un buen trabajo” y “una buena posición económica”), que se encuentran a gusto en las relaciones con sus padres, pero que casi la mitad de ellos no asume una perspectiva equitativa de género en la división del trabajo doméstico y la inserción al mercado laboral. Por último habría que destacar que en los jóvenes existe una amplia veta religiosa y mágica. Una amplia mayoría cree en la virgen de Guadalupe, se siente a gusto con su religión y casi la mitad de ellos cree en la existencia de espíritus y fantasmas. En tanto, los principales problemas para los jóvenes son las drogas y el alcohol, así como la falta de trabajo. A continuación se describen las proporciones y cifras que dan cuenta de estas tendencias.

### *Disyuntiva entre estudiar y trabajar*

De acuerdo con la ENJ, de la población entrevistada entre 12 y 29 años de edad, 5% afirmó estudiar y trabajar actualmente: 44% estudiar, 29% trabajar, y un significativo 22% dijo no trabajar ni estudiar. Este porcentaje de inactividad tiene notables diferencias entre hombres y mujeres. Es de sólo 9% entre los primeros y de 35% en las segundas.

En 2007 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dio a conocer el informe denominado “Trabajo decente y juventud”, el cual señala que en América Latina y el Caribe cerca de 22 millones de jóvenes no estudian ni trabajan. Esta cifra representa —según la OIT— 21% de la población de 16 a 29 años de edad (*La Jornada*, 28 de julio de 2007).

En México —como se vio en el apartado anterior— el abandono de la escuela no es sólo por factores económicos: de acuerdo con la ENJ 43% dijo que dejó de estudiar porque tenía que trabajar, pero 30% argumentó que “ya no me gustaba estudiar”. Además, frente a la posibilidad de seguir estudiando o trabajar, sólo 33% se expresó a favor de “estudiar”.

Respecto al destino que tienen los ingresos monetarios de los jóvenes, la ENJ reveló que 84% de los jóvenes contribuyen al gasto de su hogar, aunque también se observa que, frente a la pregunta “¿A qué gastos destinas tu salario?”, los porcentajes más grandes fueron “comprar ropa” (63%), “lo ahorro” (45%), y “a salir a divertirme” (37%).

### *Hábitos de salud*

Casi todos los entrevistados (93%) consideraron que su estado de salud es “bueno” o “muy bueno”; y que cuando se enferman se atienden principalmente en un médico particular (36%), en el IMSS (28%) o en un “centro de salud” (18%). Sin embargo, es de destacar que 65% dijo fumar o consumir bebidas alcohólicas y sólo 40% dijo practicar alguna actividad física.

### *Religión y creencias generales*

La gran mayoría de los jóvenes se considera católico (85% entre practicantes y no practicantes) y creen en la virgen de Guadalupe (89%). Asimismo, 68% considera que la religión que tienen “ofrece respuestas adecuadas para los problemas de los jóvenes”. Aquí también habría que agregar que 46% afirmó creer en “espíritus, fantasmas y espantos”, una cifra que no tiene muchas variaciones entre la edad de los entrevistados; es de 50% entre los jóvenes de 12 a 14 años y de 45% entre los de 25 a 29 años.

### *Entorno inmediato y prospectiva*

La mayoría de los jóvenes tiene una visión optimista sobre su situación económica: 67% cree que su situación es mejor que la que tenían sus padres y 76% está “confiado” o “muy confiado” en que podrá realizar sus proyectos más anhelados.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Este optimismo no es muy diferente respecto al que porta la mayoría de la población: 605 de los entrevistados en una encuesta nacional consideró que su situación económica es “mejor” o “mucho mejor” que la que tenían sus padres y 64% cree que la situación de sus hijos mejorará (CESOP, 2008).

Respecto a las tres cosas que los jóvenes esperan del futuro, las más mencionadas fueron “tener trabajo” (48%), “una buena posición económica” (45%), “una familia e hijos” (43%), “concluir mis estudios” (21%) y “salud” (18%). En tanto, las tres cosas que más temen del futuro son “la muerte” (34%), “no tener salud” (26%), “no tener trabajo” (22%), “fracasar” (20%), y “tener problemas económicos” (17%).

Frente a la pregunta de ¿cuáles son los principales problemas que enfrentan las personas de tu edad?, las respuestas más frecuentes fueron: las drogas y el alcohol (71%), la falta de trabajo (29%), los problemas del país (18%), violencia (15%), las oportunidades para estudiar (14%), problemas de dinero (14%) y relaciones familiares y de pareja (14%).

### *Formas de socialización*

El entorno inmediato y las relaciones con sus padres parecen ser confortables para los jóvenes. En una escala de 1 al 10, los entrevistados expresaron los más altos niveles de satisfacción con las siguientes instituciones: con la familia (9.1); relación con los padres (8.9); con la vida llevada hasta ahora (8.6); y la educación (8.5).

Respecto a las perspectivas de género, llama la atención el hecho de que 42% de los jóvenes está de acuerdo con que “las labores del hogar son cosas de mujeres” y que un sector de casi 50% coincide en que “el hombre debe ser el único responsable de mantener el hogar”.

Por lo que se refiere a la confianza en un entorno social más amplio, los jóvenes muestran una posición ambivalente: 77% coincidió en que “si uno tiene un problema siempre hay alguien que le dé la mano” y, al mismo tiempo, 67% estuvo de acuerdo con que “hay que tener cuidado porque todos se quieren aprovechar de uno”.

Los jóvenes en su mayoría (con niveles entre 60 y 73%) podrían aceptar como vecinos a los extranjeros, personas de otra raza, personas de otra religión, parientes cercanos, indígenas y personas que vivan juntas sin estar casadas. En cambio, aquellos que no aceptarían como vecinos (con niveles de rechazo entre 80% y 51%) son, en orden decreciente: drogadictos, alcohólicos, personas con antecedentes pe-

nales, personas infectadas de sida, homosexuales, y “gente que ande mucho en política”.

Es de destacar que las drogas y el alcohol, o bien drogadictos y alcohólicos, son marcados coincidentemente como el principal problema que viven los jóvenes y su principal grupo de intolerancia.

### **Actitudes y opiniones políticas**

Un problema central de las democracias contemporáneas es la escasa participación de los ciudadanos. No se trata de un tema nuevo. Desde mediados de los años setenta Norberto Bobbio definió “las promesas incumplidas de la democracia”, entre las cuales incluyó la apatía de los ciudadanos. Este fenómeno, a decir del politólogo italiano, coexiste con la gran influencia que han logrado mantener las oligarquías y los grupos corporativos. Las democracias se han construido sobre sistemas políticos con espacios restringidos para la participación de los ciudadanos y con una gran capacidad para ocultar las decisiones políticas y su impacto social (Bobbio, 2005).

La escasa influencia que tienen y perciben los ciudadanos de sí mismos los ha dejado sin incentivos para informarse y participar en la política. B. Groombridge advirtió —también en los años setenta— que es la falta de poder de los ciudadanos “el hecho político que se esconde detrás de todos esos estudios y demostraciones de ignorancia política popular” (Morley, 1996).

Los datos disponibles para México corroboran y amplían esta última observación. Un trabajo de Jorge Buendía (2002) permite dimensionar, para el caso de México, aquellos factores que tienen una alta correlación con la decisión de los individuos para emitir o no su sufragio. Con base en la primera Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Secretaría de Gobernación, 2001), Buendía encontró que los individuos que dijeron haber votado en el año 2000 son al mismo tiempo aquellos que tienen una mayor percepción de que su participación es útil (perciben autoeficacia política); tienen más confianza en las autoridades políticas; perciben mayormente que los legisladores son cercanos a la población; se identifican con algún par-

tido político; son miembros de algún sindicato y muestran mayor interés en la política (véase Cuadro 3).

En menor medida también influye el hecho de que los individuos pertenezcan a alguna agrupación política, así como sus percepciones sobre la situación actual de la economía.

Cuadro 3. Opiniones políticas y participación electoral

<i>Variable</i>	<i>Porcentaje que votó en 2000</i>
Índice de Utilidad de la Participación Política	
Bajo	69
Medio	80
Alto	89
Confianza en autoridades	
Baja	62
Media	76
Alta	80
Alienación política*	
Alienado	64
No alienado	76
Identificación partidista	
Con identificación	83
Independiente	69
Sindicato	
Miembro	95
No miembro	73
Interés en política	
Bajo	72
Medio	73
Alto	82
Agrupación religiosa	
Miembro	81
No miembro	74
Economía del país	
Peor	71
No peor	77

\* Percibe a los diputados alejados de los intereses de la población.

Fuente: Tomado de Jorge Buendía Laredo (2002).

Frente a estas definiciones, cabe indagar entonces cuáles son los indicadores correspondientes a la población juvenil de México. Algunas preguntas que se abordarán en esta sección son las siguientes: ¿los jóvenes se perciben con influencia política?, ¿tienen confianza en las autoridades?, ¿simpatizan con algún partido político?, ¿qué tanto interés tienen en estas actividades?, ¿qué relación existe entre estos indicadores y su participación electoral?

Para responder estas interrogantes utilizaré dos encuestas nacionales. La ya citada Encuesta Nacional de Juventud 2005 y la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP-2008). La primera servirá para establecer las tendencias generales de la población ubicada entre los 12 y 29 años de edad (objeto de estudio de esta encuesta) y la segunda para establecer los niveles de asociación entre los factores ya identificados en el Cuadro 3 y la participación electoral de los jóvenes que ya son ciudadanos.

### *Opiniones políticas generales*

Tal como ocurre con la mayoría de la población, a los jóvenes les interesa poco (40%) o nada (44%) la política; en tanto, sólo 14% expresó tener “mucho” interés por esta actividad. Pese a este desinterés, casi dos tercios consideran que “sí vale la pena votar” y 18% cree que “no vale la pena”.<sup>3</sup>

La preferencia partidista de los jóvenes reproduce en gran medida el patrón de distribución de sus padres, cuando menos el existente con los tres principales partidos. Sin embargo, muestran mayor pluralidad política. Frente a la pregunta de con qué partido se identifican papás y mamás de los jóvenes, alrededor de 40% señalaron al PRI, 13% al PAN y 5% al PRD. En tanto, frente a la pregunta “independientemente del partido por el que simpatiza tu familia, en general, tú simpatizas más con...”, los jóvenes contestaron PRI, 20%; PAN, 17% y PRD, 12 por ciento.

<sup>3</sup> De acuerdo con la Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Democráticas, levantada bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación, en diciembre de 2005, la población mayor de 18 años dijo que la política le interesa poco (55%) o nada (33%); y sólo 10% dijo que le interesaba mucho.

En cuanto al aprecio por la democracia, los jóvenes parecen rezagados respecto a la situación observada en la mayoría de la población. El estudio *Latinobarómetro*, correspondiente a 2006, encontró que 68% de los ciudadanos entrevistados estuvo “de acuerdo” o “muy de acuerdo” con la afirmación de que “La democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno” (Corporación Latinobarómetro, 2006). En tanto, la ENJ reportó que para 55% de los jóvenes, “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”.

Por último, habría que destacar que la credibilidad de los jóvenes en las instituciones o agentes sociales tiene una distribución muy similar a la que ocurre entre el conjunto de los ciudadanos. Así, entre los jóvenes, las instituciones con mayor credibilidad son la familia, los médicos, la escuela, las universidades públicas y los maestros. En tanto, los que tienen menos credibilidad son principalmente las instituciones políticas, como el gobierno federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la República, los sindicatos, los partidos políticos, los diputados federales y la policía (CESOP, 2007.)

### *Participación e integración de los jóvenes en la política*

Con base en la ENCUP 2008, el Cuadro 4 muestra una serie de opiniones y actitudes de los ciudadanos y el impacto de las mismas respecto al hecho de haber votado o no en las elecciones federales de 2006. Para el análisis siguiente hay que tomar en cuenta que en dichas elecciones existió una participación oficial de casi 59%. En cambio, dicha encuesta reporta que 77% de los entrevistados dijo haber votado en 2006. Ello puede obedecer al hecho de que votar es considerado algo socialmente “aceptable” o “deseable” y, por tanto, los entrevistados están inclinados a decir que sí votaron aun cuando no lo hayan hecho.

Incluso con esta salvedad, el Cuadro 4 muestra que un mayor nivel de conocimientos políticos eleva hasta en 25 puntos las posibilidades de asistir a las urnas; el interés en la política incrementa esta posibilidad en doce puntos; y la alienación política (considerar o no que los diputados toman en cuenta los intereses de la población) en nueve puntos.



De acuerdo con los resultados de esta encuesta, también influyeron, aunque en menor medida, la evaluación sobre la situación de la economía del país (seis puntos) y la eficacia que se percibe en la actividad de los ciudadanos sobre la política (cinco puntos).

Cuadro 4. Opiniones y actitudes ciudadanas y el voto en las elecciones de 2006

<i>Variables e índices*</i>	<i>Porcentaje que dice haber votado</i>
Índice de conocimientos políticos	
Alto	88
Medio	77
Bajo	63
Índice de interés político	
Alto	83
Medio	81
Bajo	71
Alienación política	
No alineado	80
Alineado	71
Evaluación sobre la situación económica	
Mejor	82
Igual	78
Peor	76
Índice de eficacia política	
Alta	80
Media	75
Baja	78

\* Las preguntas consideradas y la metodología empleada se encuentran en el anexo metodológico de este trabajo.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Gobernación, Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008, encuesta nacional en vivienda, levantada entre el 3 y el 28 de noviembre de 2008, 4,383 entrevistas efectivas a ciudadanos mayores de 18 años, a un nivel de confianza de 90 por ciento.

El Cuadro 5 corrobora que la afiliación o pertenencia a alguna organización partidista, sindical o religiosa, eleva la posibilidad de asistir a las urnas. La identificación con un partido incrementa dicha probabilidad en 18 puntos porcentuales, practicar alguna religión en siete puntos y pertenecer a algún sindicato en seis.

Cuadro 5. Filiación partidista, integración social y el voto en las elecciones de 2006

<i>Variable</i>		<i>Porcentaje que dice haber votado</i>
Identificación partidista		
	Perredista o muy perredista	86
	Priista o muy priista	85
	Panista o muy panista	83
	Ninguno	68
Practica alguna religión		
	Sí	78
	No	71
Pertenece a un sindicato		
	Sí	83
	No	77

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación, ENCUP 2008, *op. cit.*

Por otra parte, la exposición a medios masivos de comunicación es también un fuerte indicador respecto al conocimiento político de los individuos y, por tanto, en la disminución del abstencionismo. El Cuadro 6 muestra que, efectivamente, el uso de medios con mayor densidad informativa y su utilización más frecuente incrementa la propensión de los individuos a votar.

En el caso del periódico se observa un incremento de 14 puntos porcentuales; con la televisión 10 puntos y con la radio siete. Paradójicamente, con el uso de Internet se observa la tendencia contraria: el uso frecuente de la red de redes disminuye en 12 puntos la disposición para votar.

Cuadro 6. Acceso a información política según el medio utilizado y emisión de voto en las elecciones de 2006

<i>Variable</i>	<i>Porcentaje que dice haber votado</i>
Siempre se informa por periódico	83
Casi nunca se informa por periódico	69
Siempre se informa por TV	80
Casi nunca se informa por TV	70
Siempre se informa por radio	80
Casi nunca se informa por radio	73
Siempre se informa por Internet	76
Casi nunca se informa por Internet	88

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación, ENCUP 2008, *op. cit.*

Una vez identificados los factores asociados más estrechamente con una mayor participación electoral, resta analizar cómo se encuentra la población en cada uno de estos rubros y cómo se comportan los ciudadanos en función del grupo generacional al que pertenecen.

Los jóvenes, en comparación con los adultos y los adultos mayores, tienen niveles de votación mucho más bajos: casi 20 puntos menos que sus contrapartes más longevas. Pese a ello, como se observa en el Cuadro 7, la distribución de las opiniones y actitudes identificadas como factores de votación no es muy distinta de lo que ocurre en el conjunto de la población y en cada uno de los grupos generacionales. Los jóvenes actuales están mejor equipados para votar que las personas de la tercera edad y son superados, sólo ligeramente, por los adultos.

Con la información de este mismo cuadro, es posible sostener que los jóvenes no votan porque sólo una minoría de ellos cuenta con un nivel “alto” de conocimientos políticos; porque tienen muy poco interés en la política; consideran que la política está alienada de las necesida-

des sociales; perciben una mediana o baja eficacia en su participación política; y tienen “poco” o “nada” de confianza en las instituciones políticas.

Cuadro 7. Opiniones y actitudes ciudadanas, según cohorte generacional (porcentajes)\*

<i>Variable</i>	<i>Jóvenes</i>	<i>Adultos</i>	<i>Adultos mayores</i>	<i>Todos</i>
Dice haber votado en las elecciones de 2006				
Sí	60.8	82.9	80.6	77.3
No	37.1	14.9	16.4	20.4
Conocimiento político				
Alto	28.9	35.6	20.1	31.7
Medio	44.1	44.9	49.0	45.3
Bajo	27.0	19.5	30.9	23.0
Interés político				
Alto	6.6	7.7	8.7	7.6
Medio	52.4	50.4	42.9	49.7
Bajo	41.0	41.9	48.5	42.6
Alienación política				
No alienado	10.4	11.1	9.6	10.7
Alienado	81.4	79.7	69.4	78.6
Índice de evaluación sobre la situación económica del país				
Mejor	7.4	7.0	7.2	7.1
Igual	56.8	45.5	41.1	47.5
Peor	34.1	45.4	47.5	43.1
Eficacia política				
Alta	10.2	11.3	15.6	11.7
Media	37.6	34.4	32.8	34.9
Baja	50.9	53.0	45.7	51.4
Índice de confianza en las instituciones políticas				
Mucha y algo	26.4	27.1	37.8	28.5
Poco y nada	73.6	72.8	61.4	71.3

\* Los jóvenes son las personas de 18 a 29 años de edad; los adultos de 30 a 59 años; y los adultos mayores de 60 años y más.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación, ENCUP 2008, *op. cit.*

El Cuadro 8 muestra lo que ocurre en el ámbito de las filiaciones partidistas, sindicales y religiosas. Debido a su menor experiencia política, es entendible que los jóvenes tengan una menor inclinación partidista, entre 10 y 12 puntos menos que los sectores “adulto” y “adulto mayor”. Por su menor experiencia laboral, también es posible explicar su menor adscripción sindical. A estos dos rubros hay que agregar que los jóvenes expresan una menor práctica religiosa (9 y 15 puntos menos que los otros dos grupos poblacionales). Como ya se describió en la sección anterior, estas tres circunstancias están asociadas a una menor propensión para votar.

Cuadro 8. Filiación partidista e integración social, según cohorte generacional (porcentajes)

<i>Variable</i>	<i>Jóvenes</i>	<i>Adultos</i>	<i>Adultos mayores</i>	<i>Todos</i>
Identificación partidista				
Perredista o muy perredista	14.3	16.5	19.2	16.4
Priista o muy priista	16.5	26.4	23.0	23.5
Panista o muy panista	22.3	22.0	22.0	22.1
Ninguno	41.0	31.4	29.3	33.3
Practica alguna religión				
Sí	74.6	83.0	89.2	81.9
No	24.1	15.6	10.1	16.8
Pertenece a un sindicato				
Sí	5.9	11.6	11.3	10.2
No	93.3	87.5	86.7	88.8

\* Los jóvenes son las personas de 18 a 29 años de edad; los adultos de 30 a 59 años; y los adultos mayores de 60 años y más.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación, ENCUP 2008, *op. cit.*

El Cuadro 9 muestra, por último, los medios de comunicación y la frecuencia con que son utilizados por la población. Aquí se puede observar que los jóvenes están poco familiarizados con el uso del periódico: entre tres y cuatro puntos menos que la población adulta, que de por sí accede muy poco a este medio de comunicación. En cambio, la juventud utiliza con mayor frecuencia la televisión y el Internet. Ambos medios asociados a una menor densidad informativa y por tanto a menores conocimientos políticos y a una menor propensión a votar.

Cuadro 9. Se entera de la política en medios de comunicación, según cohorte generacional (porcentajes)

<i>Variable</i>	<i>Jóvenes</i>	<i>Adultos</i>	<i>Adultos mayores</i>	<i>Todos</i>
Siempre se informa por periódico	7.9	11.5	11.9	10.7
Casi nunca se informa por periódico	2.6	2.9	1.5	2.6
Siempre se informa por TV	40.2	43.9	32.5	41.3
Casi nunca se informa por TV	2.6	3.1	3.8	3.1
Siempre se informa por Radio	10.2	14.3	13.0	13.1
Casi nunca se informa por Radio	3.9	4.4	3.1	4.1
Siempre se informa por Internet	2.6	1.9	0.2	1.8
Casi nunca se informa por Internet	1.2	0.8	0.4	0.8

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación, ENCUP 2008, *op. cit.*

## Conclusiones

Los jóvenes en México, por su escasa inserción en los ámbitos político, social y laboral, no cuentan con incentivos suficientes para participar y expresar sus preferencias electorales. Sin embargo, también existen otros obstáculos para lograr su mejor integración política. En primer lugar, se trata de factores de diseño institucional en la democracia mexicana, que dejan escaso margen para la participación ciudadana, lo cual desalienta el interés y la confianza en las instituciones políticas. Los jóvenes, obviamente, no están exentos de estos factores.

En segundo lugar hay que mencionar los resultados que los jóvenes perciben de la política. La mitad de ellos vive en condiciones de pobreza o de marginación y, cuando ingresan al trabajo, sus condiciones laborales son precarias. La mayoría de los jóvenes cree que la política no representa los intereses de la sociedad y la ven con desconfianza.

En tercer lugar los jóvenes no parecen estar adquiriendo conocimientos políticos, ni en su formación escolar ni en el uso que están haciendo de los medios masivos de comunicación. Sus conocimientos políticos son “bajos”, como ocurre con la mayoría de la población, pero su exposición a medios informativos es aún más deficiente que la existente entre la población adulta.

Es difícil imaginar una política de aliento a la participación política y al voto de los jóvenes si al mismo tiempo no se incluyen reformas al sistema político que otorguen un nuevo protagonismo a los ciudadanos en general. En el corto plazo es deseable contar con programas públicos que alienten —por vías escolarizadas e informales— un mayor conocimiento sobre la política y la sociedad actual, sobre el diseño institucional y los problemas de la gobernabilidad. Programas que propicien una mayor y mejor utilización de los medios masivos de comunicación y que fomenten valores como la tolerancia y la equidad de género. Esta última, como se vio en este trabajo, no ha sido aprendida ni es practicada por los hombres y las mujeres de la generación más reciente.

Anexo. Metodología de los índices  
y las variables utilizados en los cuadros 4 y 7

<i>Índice o variable</i>	<i>Preguntas de la ENCUP 2008 consideradas</i>	<i>Metodología</i>
	61. ¿Usted sabe cuáles son los tres poderes de la Unión?	
Índice de conocimientos políticos	62. ¿Cómo se llama el gobernador de este estado? (Si es el caso del D.F. el Jefe de Gobierno).	Promedio ponderado de la suma de las repuestas correctas y definición de escalas en función de los totales obtenidos.
	63. ¿Usted sabe a qué partido pertenece el gobernador del estado? (En el D.F. Jefe de Gobierno).	

	64. ¿Usted sabe cuál es el partido que actualmente tiene más diputados federales en el país?	
	65. ¿Sabe usted cuánto tiempo duran los diputados federales en su cargo?	
Índice de interés político	39. ¿Usted diría que es una persona que se interesa mucho, algo, poco o nada en la política?	Promedio ponderado de la suma de las respuestas que marcaban una tendencia positiva de interés y definición de escalas en función de las respuestas obtenidas.
	42. ¿Qué tan interesado está usted en las próximas elecciones para diputados federales?	
Alienación política	14. Al elaborar las leyes, ¿qué es lo que los diputados y senadores toman más en cuenta?	La alienación fue equivalente a la respuesta "otros intereses". La no alienación equivale a "los intereses de la población".
Índice de evaluación sobre la situación económica del país	48. Considerando la situación económica del país en la actualidad, ¿usted diría que la economía es mucho mejor ahora, igual que antes, peor ahora, o mucho peor ahora que la que se tenía hace un año?	Promedio ponderado de la suma de las respuestas y elaboración de una escala definida por las propias preguntas.
	49. Pensando en la situación económica del país para el siguiente año, ¿usted diría que la economía estará mucho mejor, mejor, igual que ahora, peor, o mucho peor que la que tenemos actualmente?	



Índice de eficacia política	17. En su opinión, ¿qué tanto poder tienen para cambiar las cosas en México los ciudadanos?	Promedio ponderado de la suma de las respuestas que marcaban una tendencia positiva de influencia de los ciudadanos y definición de escalas en función de las respuestas obtenidas.
	35. Ahora me gustaría preguntarle lo siguiente. Antes de tomar una decisión, ¿qué tanta atención cree usted que pone el gobierno a lo que la gente piensa? ¿Mucha, algo, poca o nada de atención?	
Índice de confianza en las instituciones políticas	6. ¿Qué tanta confianza le inspira <i>a)</i> el presidente de la República?; <i>b)</i> el gobernador (D.F.: jefe de gobierno)?; <i>c)</i> el presidente municipal (D.F.: jefe delegacional; <i>d)</i> los jueces y juzgados?; <i>e)</i> los partidos políticos?	Promedio ponderado de la suma de las respuestas y elaboración de una escala definida por las propias preguntas.
	8. ¿Qué tanta confianza le inspira <i>a)</i> El Instituto Federal Electoral?; <i>b)</i> la Suprema Corte de Justicia; <i>c)</i> el Ejército; <i>d)</i> la Cámara de Diputados; <i>e)</i> la Cámara de Senadores; <i>f)</i> la Comisión Nacional de Derechos Humanos; <i>g)</i> la policía. ¿Mucha confianza, algo de confianza, poca confianza o nada de confianza?	

## Bibliografía

- Bobbio, Norberto (2005), *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 23-48 y 94-115.
- Buendía Laredo, Jorge (2002), “Determinantes de participación electoral”, en Autores varios, *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, Secretaría de Gobernación/Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, p. 447.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2007a), “Confianza en las instituciones y en los medios”, recopilación de encuestas varias, noviembre de 2007, Cámara de Diputados, México, [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: abril de 2008).
- (2007b), *Pensar en los jóvenes: propuestas para hoy, ideas para el futuro*, Cámara de Diputados, México, 147 p.
- (2008), “La opinión ciudadana en temas nacionales”, Cámara de Diputados, México, con base en encuesta nacional en vivienda levantada en diciembre de 2007.
- Consejo Nacional de Población (2000), *Situación actual de las y los jóvenes de México. Diagnóstico sociodemográfico*, Conapo, México, 80 p.
- Corporación Latinobarómetro (2006), “Informe latinobarómetro 2006”, Santiago de Chile, con base en encuestas nacionales en vivienda, disponible en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org) (fecha de consulta: junio de 2007).
- Diario Oficial de la Federación*, Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, 6 de enero de 2009, México, versión actualizada disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: abril de 2009).
- Fernández Poncela, Anna María (2001), “Jóvenes y política”, en *Jóvenes Revista de Estudios sobre Juventud*, núm 14, nueva época, mayo-agosto de 2001, pp. 32-49.
- (2003), *Cultura política y jóvenes en el umbral del nuevo milenio*, Instituto Mexicano de la Juventud/Instituto Federal Electoral, México, 242 p.
- Meixueiro Nájera, Gustavo (coord.) (2007), *Conocimiento y accesibilidad. Condiciones para el ejercicio de los derechos de los jóvenes*,

- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 140 p.
- Morley, David (1996), *Televisión, audiencias y estudios culturales*, Amorrortu, Buenos Aires, p. 367.
- Muñoz Aguirre, Christian D. (2006), “Cambio demográfico y desarrollo social de los jóvenes”, en *Consejo Nacional de Población, Situación demográfica de México 2006*, México, pp. 89-106.
- Nateras Domínguez, Alfred (coord.) (2002), *Jóvenes, culturas e identidades urbanas*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa/ Miguel Ángel Porrúa, México, 439 p.
- Secretaría de Educación Pública (2002), *Programa nacional de juventud 2002-2006*, México, pp. 31-44.
- Secretaría de Educación Pública e Instituto Mexicano de la Juventud (2007), *Jóvenes mexicanos. Encuesta Nacional de Juventud 2005*, ts. I y II, SEP/IMJ, México. Encuesta nacional en vivienda, con un margen de error de 1.68%, a un nivel de confianza de 95%, con 12,840 casos en todo el país, a población que en el momento del levantamiento tuviera entre 12 y 29 años de edad.
- Secretaría de Gobernación (2001), Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, encuesta nacional en vivienda, levantada entre el 4 de noviembre y el 7 de diciembre de 2001, con 4,183 entrevistas efectivas, a ciudadanos mayores de 18 años, a un nivel de confianza de 90 por ciento.
- (2008), Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008, encuesta nacional en vivienda, levantada entre el 3 y el 28 de noviembre de 2008, 4,383 entrevistas efectivas a ciudadanos mayores de 18 años, a un nivel de confianza de 90 por ciento.

# La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública

*Gustavo Meixueiro Nájera\**

La crisis de representatividad es uno de los temas en el análisis político que cobra vigencia en México y América Latina debido a la mala evaluación que hacen los ciudadanos de los partidos políticos, de sus autoridades electas democráticamente y, en particular, de los legisladores. Este artículo revisa algunos de los conceptos vertidos a propósito de la representatividad y de los representantes, y evalúa si, como se afirma, en la actualidad hay una crisis de representatividad en nuestro país. El artículo concluye que, con la evidencia que se cuenta, es difícil contestarlo. Sin embargo, los datos sugieren que los ciudadanos no se sienten identificados con sus representantes; que tienen el derecho a participar en la toma de decisiones, pero que no son tomados en cuenta por éstos; y que en lo general no aprueban su trabajo ni tienen confianza en ellos.

*Palabras clave:* Representación política, representatividad, opinión pública, confianza en instituciones políticas.

\* Maestro en Planeación del Desarrollo Regional. Director del área de Estudios Regionales del CESOP. Sus líneas de investigación son: turismo, democracia, participación ciudadana. Correo electrónico: [gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx](mailto:gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx)

Due to current public negative perception towards political parties, elected authorities and deputies, there is a growing body of literature studying the crisis of representativity in Mexico and Latin-America. There is also a growing body of evidence suggesting that citizens do not feel represented by their authorities; that their voices are not heard and that in general they do not trust their elected representatives. This article reviews some of the concepts discussed in the literature and the evidence for the case of Mexico and argues that there is not a clear cut case to state that there is a crisis of representation.

*Keywords:* Political representation, representativity, public opinion, public trust in political institutions.

## **Introducción**

Hoy en día es común escuchar que estamos en una crisis de representatividad política, ya que nuestros representantes populares no nos representan. Los sondeos de opinión indican que los ciudadanos no se sienten representados por sus autoridades ni identificados con los partidos políticos. Es más, en la mayoría de las democracias de occidente, los parlamentos, los partidos políticos y los legisladores aparecen en la parte baja de la tabla de calificación de confianza en las instituciones.

Sin embargo, este debate, aunque actual, no es nuevo. Bernard Manin afirma que los gobiernos representativos, a lo largo de los últimos dos siglos, han experimentado cambios y que las grandes transformaciones y arreglos institucionales se han llevado a cabo para corregir lo que ha sido identificado como etapas o periodos de crisis (Manin, 1988). Es decir, cada que la representatividad ha encontrado dificultades estructurales, los gobiernos representativos han evolucionado hacia nuevos modelos institucionales que han permitido mejorar el sistema. De esta forma, tal vez lo que ahora ha sido identificado como una crisis de representatividad política, sea el preámbulo de una evolución más del sistema político.

El artículo que se presenta aquí intenta responder las siguientes preguntas: *a)* ¿Hay una crisis de representatividad política en México?, y *b)* ¿Qué factores explican la supuesta crisis de representatividad

política en México? Para ello, a manera de introducción, se realiza un sencillo análisis de la importancia que tiene el Congreso en la incipiente democracia mexicana; posteriormente, se hace una revisión de los conceptos de *representatividad* y *representante*, retomando algunas ideas de Bernard Manin, Hanna Pitkin y Adam Przeworski; se analizan algunos indicadores demoscópicos sobre la credibilidad en las instituciones, la satisfacción en la democracia y lo que espera la ciudadanía de sus representantes; por último, se presentan algunas conclusiones y comentarios finales.

### **Importancia y percepción del Poder Legislativo**

Sin duda el Poder Legislativo es muy importante en cualquier sistema democrático o país que se encuentre transitando hacia la democracia. Su importancia radica en que es este poder el que actúa como contrapeso del Ejecutivo mediante las funciones de legislación, representación, control y evaluación. Además una de las atribuciones primordiales es la aprobación del presupuesto y, con ella, su gran influencia para determinar el rumbo de las políticas públicas de un país con estas características.

En algunos sistemas políticos la influencia de los congresos en la definición de las políticas públicas o de Estado ha venido aumentando. En América Latina, en 2002, el 52% de los ciudadanos opinaba que no puede haber democracia sin Congreso, e igualmente que no puede haber democracia sin partidos.

Sin embargo, a pesar de su importancia, en distintos países del mundo, incluso en aquellos de larga tradición democrática o en los que cuentan con un sistema parlamentario, el Poder Legislativo goza de poca confianza por parte de los ciudadanos. En varios países, en un contexto donde los estudios de opinión sugieren que un alto porcentaje de la población expresa desinterés y alejamiento respecto de la política y de los partidos, los parlamentos son las instituciones que presentan los índices más bajos de confianza y desaprobación entre los ciudadanos. Estudios realizados por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados sugieren que

en los países latinoamericanos, el Congreso, la policía y los partidos políticos son las instituciones con menor confianza. Igual suerte corre el Poder Legislativo en países de Europa donde existe una gran tradición parlamentaria (CESOP, 2003: 4-5).

Aunque la mala imagen de los congresos se ve influenciada por el descrédito de la actividad política, también se relaciona con la naturaleza del trabajo legislativo y con el desempeño de los legisladores. En nuestro país los estudios sobre el Poder Legislativo son relativamente recientes, ya que anteriormente no era percibido como un poder independiente del Ejecutivo, con funciones propias y diferenciadas.

Aunque a partir de 1997, en la LVII Legislatura, la Cámara de Diputados empezó a jugar un rol diferente, ya que por primera ocasión el partido en el poder no tenía mayoría absoluta, la transformación en la actividad de los legisladores no se ha visto reflejada en un cambio de opinión de los ciudadanos respecto al Congreso. Los estudios demoscópicos señalan que, a pesar de que los ciudadanos coinciden en que la Cámara tiene un papel central en la democracia mexicana, el limitado conocimiento sobre sus funciones y facultades, el desinterés por las actividades que realizan, la desaprobación por su trabajo y por sus decisiones, así como la distancia entre los legisladores y los intereses de la sociedad, son causas que propician la mala imagen de los diputados y el poco nivel de confianza y de aprobación entre los mexicanos.

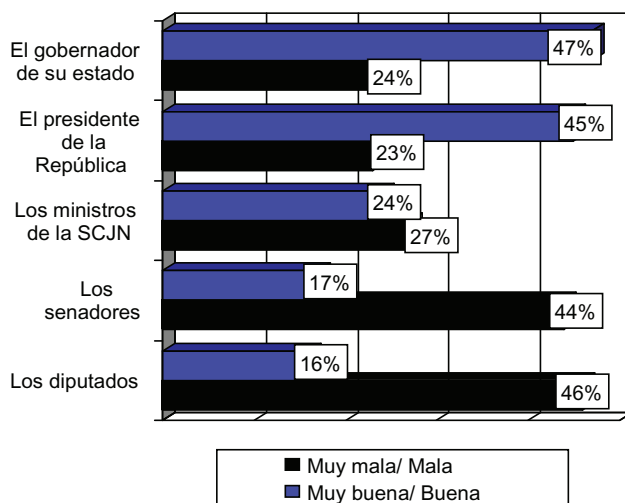
Un documento del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados de 2003, reveló que la mayoría de los ciudadanos no conoce la estructura de la Cámara, así como las funciones específicas y las actividades de los diputados; que entre las distintas autoridades electas, los diputados gozaban de menor confianza, y que estaban entre los servidores públicos peor evaluados (CESOP, 2003: 4-5).

A algunos años de distancia, para 2006 esta situación no había variado. Al menos eso es lo que se desprende de distintos estudios de opinión desarrollados por diversas casas encuestadoras en este periodo.

Una encuesta publicada en el periódico *El Universal* en octubre de 2006, reveló que los diputados eran los servidores públicos con la opinión más negativa. Al preguntar la opinión sobre los diputados, el 46%

de los ciudadanos respondió que tenían una mala opinión de ellos, y sólo el 16% respondió que tenía una buena opinión (Gráfica 1).

Gráfica 1. *En general, ¿la opinión que usted tiene de... es muy buena, buena, mala o muy mala?*



Fuente: *El Universal*, 30 de octubre de 2006, pp. A1 y A8.

### La representación política: una revisión conceptual

Morgan Quero refiere que la representación política es una ficción constituida por una mediación entre dos partes que se encuentran separadas. Para este autor representar es hacer presente lo ausente, y en política, lo que se trata es representar el poder. Si interpretamos que el poderoso es el pueblo, la sociedad o la colectividad, entonces la representación política la podríamos entender como hacer presente, a través de una figura, al pueblo, a los ciudadanos. El autor abunda en su exposición que se trata de una figura a la que la sociedad le confiere un lugar para eficientar las acciones, pero al mismo tiempo la acota con la finalidad de evitar la concentración del poder (Quero, 2004: 643-648).



Más adelante Morgan Quero propone que hoy en día la representación política es la necesidad de establecer un vínculo más concreto entre gobernantes y gobernados, entendiendo este vínculo como una conexión entre una sociedad y su régimen político, y es precisamente por esta razón que surge la noción de que las acciones de gobierno deben reflejar las demandas de la sociedad. Para Morgan Quero un aporte de la modernidad respecto de la representación política es que anteriormente el poder tenía un origen divino, en cambio hoy en día tiene un origen popular, basado en el voto y en la libertad (Quero, 2004).

Al continuar desarrollando el concepto, el autor señala que la representación enfrenta un problema de identidad política y de ambigüedad. La noción de pueblo como titular de la soberanía, se confronta con la de pueblo como titular de la sociedad, ya que la primera acepción (soberanía) se trata de una e indivisible, mientras que la segunda (pueblo) refiere a un todo múltiple. De esta forma el representante refiere una ficción política: la nación; una noción jurídica: la soberanía; y una frontera física: el territorio (Quero, 2004).

Morgan Quero apunta que en los debates contemporáneos se insiste cada vez más en que existe una crisis de la representatividad que encuentra sustento en la incapacidad de los políticos y sus partidos para hacer frente a los grandes retos de la sociedad. Este debate lleva a preguntarse entonces ¿qué y a quiénes representan nuestros representantes? Hoy en día la ciudadanía reclama cada vez mayor identificación entre representantes y representados. La crítica encuentra sustento en las nuevas y modernas exigencias de expresión y representatividad por parte de la sociedad (Quero, 2004).

Para Morgan Quero, en México la representación política se formó sustentándose en dos grandes pilares, por un lado dominada por la construcción del edificio estatal, republicano, laico e intervencionista, y por el otro la monopolización del PRI en términos de una representación mayoritaria en los distintos órdenes de gobierno. Es decir, la lucha por el poder estuvo caracterizada a lo largo de casi todo el siglo xx por un criterio de dominación, control y mantenimiento del poder por parte del gobierno y de su partido hegemónico.

De esta forma lo anterior cobra importancia para entender que con la llegada de la alternancia (y posiblemente aventurándonos un poco,

con la conformación de la LVII Legislatura en la Cámara de Diputados) la representación adquiere una nueva y diferente dimensión. Sin embargo, al permanecer por más de 60 años la idea de un Legislativo sometido o ampliamente dominado por el Ejecutivo, es de esperarse que, en la aún incipiente cultura política de los mexicanos, todavía se refleje en el colectivo la idea de una representación política diferente a la que en realidad opera hoy en día.

Por otro lado, diversos autores conciben a la representación política como un concepto multidimensional. Al respecto Hannah Pitkin explica cinco variaciones que pueden encontrarse en dicho concepto: 1) la representación como autorización; 2) la representación como autoridad; 3) la representación descriptiva; 4) la representación simbólica; y 5) la acción en interés de alguien que no puede o no desea actuar personalmente (Pitkin, 1967).

En este sentido, María Antonia Martínez analiza cada una de las dimensiones expuestas por Pitkin, y a pesar de que reconoce que es posible encontrar una clara diferenciación entre ellas, admite que todas ellas se relacionan e interconectan entre sí (Martínez, 2004: 666-674). Es pertinente aclarar que algunas de las dimensiones de la representación que a continuación se exponen, suponen la existencia de la reelección consecutiva, que para el caso de legisladores federales se encuentra prohibida en México desde 1933.

### *La representación como autorización*

Pitkin explica que la idea de representación como autorización supone que las elecciones dotan de autoridad a los representantes; al mismo tiempo los electores se encuentran vinculados a las decisiones implementadas por los elegidos, mientras estos son libres. El proceso electoral se convierte en el momento en el que se produce la investidura de autoridad de los votantes hacia los electos (Pitkin, 1985: 42-47).

Sin embargo, la autorización puede ser entendida como un proceso que va más allá de la investidura de autoridad, ya que cuando los votantes confieren la autoridad a los representantes, les reconocen la capacidad de gobernar. Para Giovanni Sartori la razón por la que

se declara que el parlamento, como órgano del Estado, representa a la nación, se debe a que la autoridad se transfiere de los súbditos al Estado (Sartori, 1992: 230).

Para María de los Ángeles Mascott, la idea de la representación por autorización que plantea Pitkin concibe al representante como la persona que, a través de las elecciones, ha sido autorizado por los representados para actuar (con lo que el representante puede hacer lo que se le antoje durante su encargo); mientras que los representados adquieren las responsabilidades y obligaciones derivadas de las actividades del representante (Mascott, 2004: 32).

Al respecto, Morgan Quero argumenta que la elección tampoco asegura una mejor representación; y uno de los riesgos es que la sociedad se perciba cada vez más diferente o mejor que sus representantes (Quero, 2004).

### *La representación como responsabilidad*

De forma opuesta a la dimensión anterior, la perspectiva de la representación como responsabilidad supone que las elecciones son un proceso por el cual los representantes adquieren responsabilidad, deben estar vinculados a sus electores y rendir cuentas de sus determinaciones. Por su parte, los electores serán libres de volver a elegir o rechazar a los mismos representantes en las siguientes elecciones.

Esta perspectiva, aunque determina la forma en que se establece la representación, no considera cómo debe actuar el representante, ya que de su conceptualización no se desprende necesariamente que éste actúe de forma responsable y de conformidad con los deseos de los electores. Un comportamiento irresponsable del representante no podrá ser cuestionado, pero prácticamente asegura que no podrá ser reelecto. Así, volver a elegir a un representante a través de las elecciones implica un mecanismo que revisa la actuación y la rendición de cuentas (Pitkin, 1985: 60-63).

Al respecto, Sartori señala que es posible que exista representación sin elecciones, pero que no es factible concebir un modelo represen-

tativo que no cuente con comicios periódicos mediante los cuales los electores puedan exigir responsabilidad a los electos (Sartori, 1992).

Por su parte, Mascott señala esta vertiente como una forma de doble control en la que el representante está sujeto a los representados. Por un lado, se presenta un control prospectivo que supone que, con el fin de ganar las elecciones, los candidatos a representantes intentan satisfacer las preferencias del electorado; por el otro, el control retrospectivo se presenta cuando los electores evalúan y califican el desempeño de los representantes y deciden si los reeligen o no (Mascott, 2004).

### *La representación como descripción*

Desde esta perspectiva, las ideas, valores e intereses de los representantes y de la población son los mismos, así que los primeros no se encuentran en un supuesto de delegación de autoridad por parte de los representados ni tampoco en el de rendición de cuentas.

Como la representación equivale a lo que es la población, el representante no actúa por otros, sino que lo sustituye en virtud de una correspondencia o semejanza que existe entre ambas partes (Pitkin, 1985: 60-63).

Tal vez es en esta dimensión de la representación que podríamos encontrar una respuesta a la distancia que existe entre los legisladores y sus electores: si los diputados asumen que tienen los mismos valores, ideas e intereses de los ciudadanos, es posible que perciban también que sus decisiones serán compartidas por los electores.

### *La representación simbólica*

Esta dimensión implica la idea de que una cosa puede ser sustituida por otra, de acuerdo con la premisa de que los símbolos representan un todo que los hace presentes a través de su figura, aunque ese todo se encuentre en realidad ausente. A partir de esta perspectiva el representante simbolizará al pueblo, a la nación, siempre y cuando se

mantenga la creencia entre los ciudadanos de que el representante los simboliza.

No se trata pues, de la actuación en nombre de otros, ni de la semejanza, sino de la idea de que la representación se construye bajo el pensamiento de que el representante simboliza al pueblo (Pitkin, 1985: 60-63).

### *La representación como acción en interés de alguien*

Esta vertiente sugiere que la representación implica actuar en interés de los representados, de forma sensible. El representante debe actuar de manera independiente, debe ser él quien actúe. Pitkin sugiere que esta es la dimensión de la representación por la que hay que optar.

Esta idea requiere que se esté en un régimen democrático, ya que sólo cuando se asegura que todos los ciudadanos puedan participar en la política y cuando la competencia permite la alternancia es posible que pueda ser efectivo el concepto de representación como se ha definido.

Desde esta perspectiva, la representación se fundamenta a partir de la relación que se establece entre los representantes y los representados, siempre y cuando las políticas de los primeros sean sensibles a las opiniones y deseos de los segundos (Pitkin, 1985: 255-262).

Por su parte, Mascott señala que este tipo de representación responde a preguntas sobre las obligaciones de los representantes y sobre los criterios de la evaluación de sus actividades, ya que por un lado los representantes, una vez electos, ejercen su propio juicio y actúan en beneficio de los intereses de sus electores, mientras por el otro, existe la noción de los representantes como delegados; es decir, que su actuar debe ser en función irrestricta a las opiniones y deseos del electorado (Mascott, 2004: 32-33).

Al respecto Sartori señala que uno de los elementos básicos de un sistema representativo encuentra fundamento en la respuesta que ofrecen los representantes ante los representados (Sartori, 1992: 262).

Tratando de sintetizar los distintos significados de la representación, Mauricio Cotta propone que se trata de “una relación entre

ciudadanos y gobernantes a través de la cual estos últimos son autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros, y están sujetos a una responsabilidad política de sus comportamientos frente a los representados a través de mecanismos institucionales como las elecciones” (Cota, 1988: 272).

De la misma forma, para Mascott las distintas concepciones de representación que plantea Pitkin pueden clasificarse en torno a tres preguntas: ¿Cómo debe ser la relación entre representantes y representados?, ¿cómo debe ser un representante? y ¿cómo debe actuar un representante? (Mascott, 2004).

Otras nociones que analizan y discuten sobre el concepto de representación son las que hacen autores como Adam Przeworski y Bernard Manin.

Przeworski argumenta que, en una democracia representativa, los representantes electos toman las decisiones y éstas son finalmente implementadas por funcionarios designados por los mismos representantes quienes delegan en ellos algunas tareas de gobierno. Así, los representantes, deciden lo que los ciudadanos deben y no deben hacer, y los coaccionan para que acaten esas decisiones (Przeworski, 1998).

Menciona, además, que los gobiernos son representativos porque son electos, y que si las elecciones son libremente disputadas, si la participación es ilimitada, y si los ciudadanos gozan de libertades políticas, entonces los gobiernos actuarán de acuerdo con los mejores intereses de los ciudadanos. Przeworski argumenta que las elecciones presentan dos puntos de vista desde los que se puede discutir el concepto de representación. Por un lado, emulan una asamblea de democracia directa y la plataforma de los candidatos vencedores se convierte en el mandato que los representantes o el gobierno deben cumplir; por otro, las elecciones sirven para hacer a los gobiernos responsables por los resultados de las acciones que lleven a cabo. De esta forma el autor discute dos formas de representación: como mandato y como responsabilidad (Przeworski, 1998).

La representación como mandato se presenta cuando las políticas adoptadas por los gobiernos electos son las correspondientes a las plataformas electorales y si esas políticas son las mejores para los ciudadanos. Para que el supuesto anterior pueda aplicar, un requisito

indispensable es que los partidos en campaña informen a los electores acerca de sus intenciones. El representante es electo sobre la premisa de que sus intenciones públicas representan la preferencia de los electores y enfrenta la amenaza de ser sancionado si se desvía del cumplimiento del mandato.

Sin embargo, una vez electos, los representantes deciden qué políticas aplicar, y no necesariamente son las mismas que habían anunciado. Przeworski señala que los políticos encuentran incentivos para desviarse del mandato, pero lo hacen pensando en que están actuando de acuerdo con el interés de los ciudadanos.

En contraparte, éstos, una vez que han elegido a sus representantes, no cuentan con mecanismos institucionales para obligarlos a mantener sus promesas. Los electores sólo pueden sancionar las desviaciones del mandato después de que hayan experimentado sus efectos (Przeworski, 1998).

Por otro lado, la representación como responsabilidad —rendición de cuentas— se presenta cuando los electores votan para mantener en su cargo al representante sólo cuando éste ha actuado en función de sus intereses y cuando el representante implementa las políticas y acciones necesarias para ser reelecto.

Los representantes saben que los electores votan contra el gobernante cuando éste no satisface los criterios y necesidades de sus representados, de forma que el representante, pretendiendo ser reelecto, hace todo lo que sea posible para satisfacer esas necesidades.

Przeworski menciona que, desde esta perspectiva de representación, los votantes utilizan el voto para sancionar o premiar al gobernante, y toda la información disponible para los electores está dada por el desempeño de sus representantes. A partir de una perspectiva de representación como mandato, los electores comparan las promesas y las intenciones de los candidatos y utilizan el voto sólo para escoger el mejor candidato (Przeworski, 1998).

Como se observa, Przeworski tiene toda la razón en sus planteamientos; sin embargo, para el caso mexicano, ninguno de los tipos de representación son del todo aplicables. En el caso de la representación por mandato, los ciudadanos mexicanos difícilmente conocen las plataformas electorales de los partidos políticos, esencialmente por dos

razones: el poco interés de los ciudadanos en la política y que los partidos y candidatos en campaña no proporcionan toda la información requerida. En las elecciones, el mayor porcentaje de electores vota por el partido político o el candidato de su preferencia, más no por la plataforma que más le conviene.

En cuanto a la representación por responsabilidad o rendición de cuentas, al estar prohibida la reelección consecutiva, los electores no pueden premiar al representante para mantenerlo en el cargo, o sancionarlo retirándole el apoyo.

Przeworski concluye que tanto a través del mecanismo del mandato como de la rendición de cuentas, las elecciones, la mayoría de las veces, inducen a los políticos a actuar en beneficio del interés público. Por tanto, si las elecciones inducen la representación, ésta se encuentra en función de la información que tengan los electores, de cómo usan su voto y de los arreglos institucionales. Para el autor, la información que poseen los electores es de principal importancia; menciona que el problema de la representación radica en que los ciudadanos no informan a los representantes lo que quieren que hagan, y de igual forma no poseen la información completa para juzgar lo que hicieron (Przeworski, 1998).

Por otro lado, Bernard Manin, en su ya clásico libro *Los principios del gobierno representativo*, hace una revisión histórica de lo que a su juicio son los cuatro principios constitutivos en los orígenes del gobierno representativo moderno, y a pesar de las distintas transformaciones que ha sufrido con el paso del tiempo, prevalecen desde sus orígenes, en el final del siglo xviii: 1) la periodicidad de las elecciones; 2) la independencia parcial de los representantes; 3) la libertad de la opinión pública; y 4) la toma de decisiones públicas mediante la discusión (Manin, 1998).

Este autor señala que los gobiernos representativos siguen siendo, desde su fundación, gobiernos de élites que se han distinguido de la ciudadanía representada por su posición social, su modo de vida y su educación (Manin, 1998: 282).

A lo largo del texto, Manin señala que el gobierno representativo que conocemos hoy en día se asemeja al que se diseñó hace poco más de dos siglos, sin cambios profundos respecto a dos factores: las insti-



tuciones que regulan la selección de los representantes y la influencia de los representados sobre aquéllos.

Retomando las ideas de Montesquieu y Rousseau, Manin sostiene que las elecciones son procesos aristocráticos, y las confronta con una figura que en su origen era un procedimiento democrático utilizado por los griegos: el sorteo. Partiendo entonces de la premisa de que las elecciones no son sistemas democráticos, Manin discute que el gobierno representativo en sus orígenes buscó representantes que tenían lo que él llama “principio de distinción”, es decir, sobresalían de la mayoría por su riqueza, talento o virtudes.

Para Bernard Manin el gobierno representativo ha sufrido tres grandes transformaciones en los últimos dos siglos: al inicio, el gobierno representativo se estableció sin partidos políticos organizados; posteriormente, con la ampliación del voto a mayores grupos de ciudadanos y la organización de los partidos; y por último, con el auge de los partidos de masas. De esta forma Manin señala tres tipos de gobierno representativo: el parlamentarismo, la democracia de partidos y la democracia de audiencia.

El autor discute que estas grandes transformaciones del gobierno representativo se han dado en medio de crisis de representatividad, y a partir del análisis de la relación entre representante y representado, para cada uno de estos tres tipos de gobierno representativo, Manin menciona cuatro principios que se mantienen a lo largo de todos estos años, y que se resumen en el Cuadro 1.

Manin señala que la relación entre representantes y representados se percibe hoy como democrática, mientras que originalmente era entendida como no democrática; y admite que los gobiernos representativos poseen tanto características democráticas como no democráticas (Manin, 1998: 289-290).

El autor concluye que el gobierno representativo tiene una dimensión democrática; no obstante, también contiene una dimensión oligárquica. Para Manin la solución al rompecabezas del gobierno representativo está en el hecho de que es un sistema equilibrado, ya que los principios del gobierno representativo forman un mecanismo que combina partes democráticas con otras que no lo son. Señala entonces que los representantes han sido y siguen siendo personas que

Cuadro 1. Principios y variaciones en el gobierno representativo

	<i>Parlamentarismo</i>	<i>Democracia de diputados</i>	<i>Democracia de audiencia</i>
1. Elección de representantes.	Elección de una persona de confianza. Expresión de vínculos locales. Notables.	Lealtad a un único partido. Expresión de pertenencia a una clase. Activista/burocrática de partido.	Elección de una persona de confianza. Respuesta a los términos de oferta electoral. Experto en medios de comunicación.
2. Grado de autonomía de los representantes.	Los miembros electos votan como les dicta su conciencia.	El liderazgo del partido tiene libertad de dictar las prioridades dentro del programa.	Elección inducida por imágenes.
3. Libertad de opinión pública.	Opinión pública y expresión electoral no coinciden. La voz del pueblo ante las puertas del parlamento.	Coincidencia entre opinión pública y expresión electoral. Oposición.	Opinión pública y expresión electoral no coinciden. Encuestas de opinión.
4. Juicio mediante la discusión.	Parlamento.	Debate dentro del partido. Negociaciones entre partidos. Neocorporativismo.	Negociación entre gobierno y grupos de interés. Debate en los medios/votante flotante.

Fuente: Tomado de Berbard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, España, 1998, p. 287.

en nada se asemejan al grueso de sus representados (Manin, 1998: 289-290).

Tras toda la discusión que realiza sobre la transformación del gobierno representativo, Manin afirma que la percepción persistente, a través de los siglos, de la crisis de representatividad, se debe a la amplia brecha que existe entre los gobernados y la élite de sus representantes.

## Percepción sobre la representación: una mirada desde la opinión pública

Diversos estudios en diferentes países señalan que hoy en día la mayor parte de los ciudadanos no se sienten representados por sus representantes. Una revisión a los datos de *Latinobarómetro* así lo señalan. En América Latina, el promedio de las calificaciones de las instituciones políticas y de representación (congresos y partidos políticos) ubican a éstas en los últimos dos lugares desde hace varios años.

Para el año 2007, 29% de los latinoamericanos manifestó tener confianza en su Congreso, y sólo 20% dijo tenerla en los partidos políticos (véase Cuadro 2).

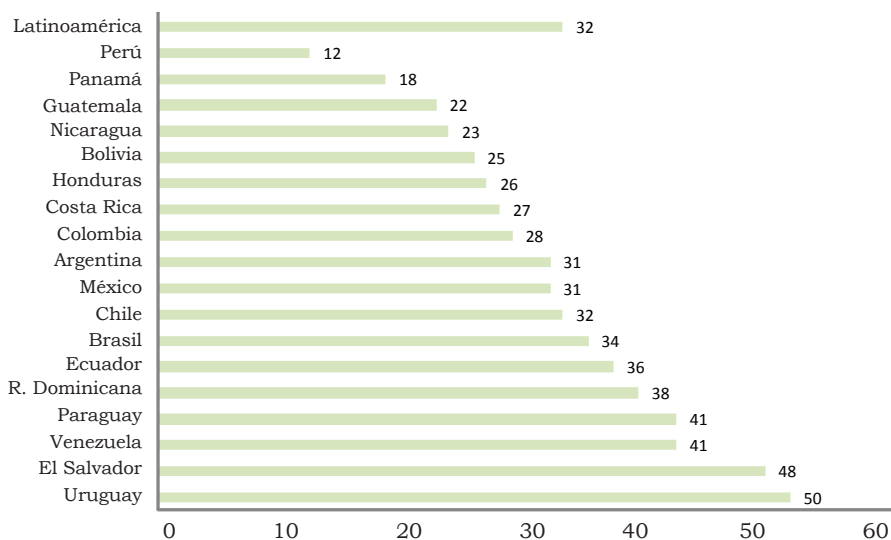
Cuadro 2. Confianza en las instituciones en América Latina

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Fuerzas Armadas</b>	38	38	30	40	42	44	51
<b>Policía</b>	30	33	29	37	37	37	39
<b>Sistema Judicial</b>	27	25	20	32	31	36	30
<b>Congreso</b>	24	23	17	24	28	27	29
<b>Partidos políticos</b>	19	14	11	18	18	22	20

Fuente: *Latinobarómetro* 2007.

En particular, sobre la confianza que tienen los latinoamericanos en sus instituciones legislativas, para la evaluación correspondiente a 2008, el promedio es de 32%. El país donde mayor parte de los ciudadanos manifestaron que tienen mucha o algo de confianza en esta institución es Uruguay y el peor evaluado es Perú. En nuestro país 31% de los mexicanos dijeron tener confianza en el Congreso, cifra ligeramente menor que el promedio de la región (véase Gráfica 2).

Gráfica 2. Confianza en el Congreso/Parlamento.  
 Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos/instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿Cuánta confianza tiene usted en ellas: mucha, algo, poca o ninguna confianza en...?  
 \*Aquí sólo “El Congreso Nacional/Parlamento”  
 \*\*Aquí sólo “Mucha” más “Algo”.

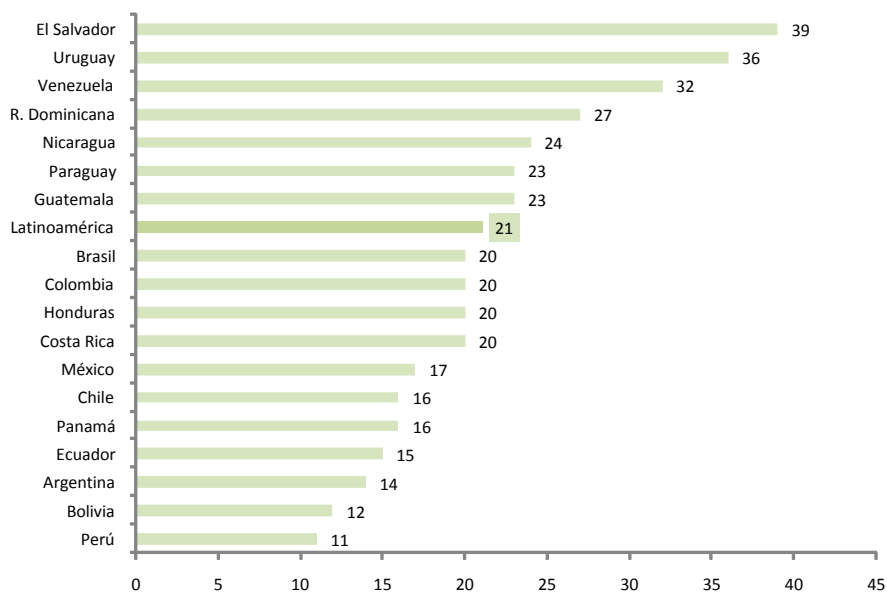


Fuente: Tomado de *Latinobarómetro* 2008.

De la misma forma, en la Gráfica 3 se puede observar la confianza de los latinoamericanos en los partidos políticos, donde El Salvador es el país donde sus ciudadanos confían más en estas instituciones y Perú donde menor confianza manifiestan, de los países evaluados. El promedio para América Latina es de 21% y México se ubica por debajo de esta cifra, con 17% de confianza en los partidos.

Gráfica 3. Confianza en los partidos políticos.  
*Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos/instituciones o personas mencionadas en la lista. ¿Cuánta confianza tiene usted en ellas: mucha, algo, poca o ninguna confianza en...?*

\*Aquí sólo 'Los Partidos Políticos' \*\*Aquí sólo 'Mucha' más 'Algo'.



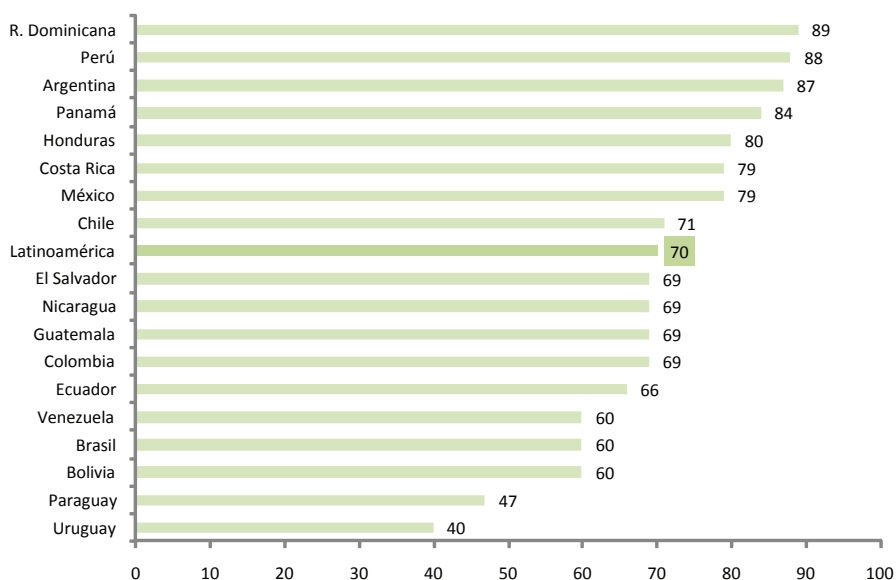
Fuente: Tomado de *Latinobarómetro* 2008.

Ahora bien, en la región latinoamericana la mayoría de los ciudadanos perciben que no se gobierna para su propio beneficio ni para el bien de toda la población, sino para los intereses de unos pocos, particularmente de los poderosos. En República Dominicana el 89% de los entrevistados expresó que se gobierna para satisfacer los intereses de los poderosos, mientras que en Uruguay sólo el 40%. En promedio, para América Latina 7 de cada 10 personas piensan de esta forma. En nuestro país la cifra aumentó a 79% (véase Gráfica 4).

De esta forma, los datos revisados para América Latina nos dejan ver que, en la región, los ciudadanos confían poco en las instituciones de representación y en los partidos políticos, y además perciben que

no se gobierna para satisfacer sus necesidades, sino para el beneficio de los grupos poderosos.

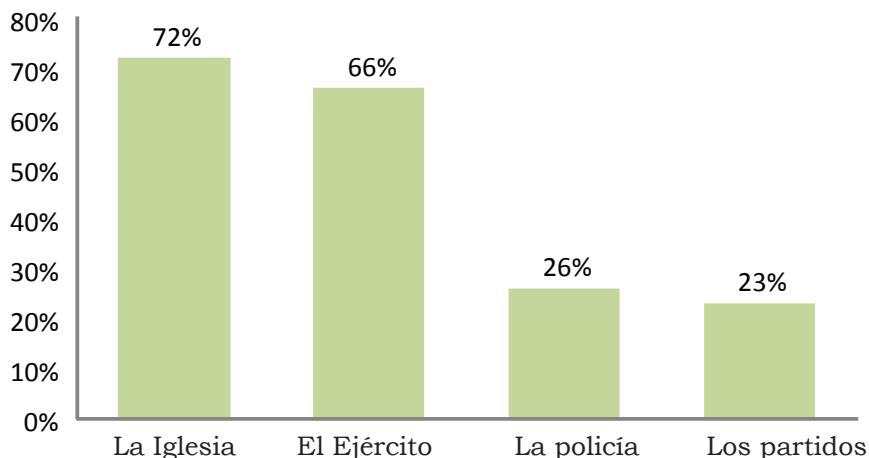
Gráfica 4. ¿Para quién se gobierna?  
*En términos generales, ¿Diría Ud. que (país) está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?*  
 \*Aquí sólo 'Para intereses de poderosos'



Fuente: Tomado de *Latinobarómetro* 2008.

Sin embargo, como se aprecia en las mismas gráficas 2, 3 y 4, esta situación aplica también al caso mexicano. Otros estudios de opinión como la Encuesta sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup) recientemente publicada por la Secretaría de Gobernación, deja ver que los partidos políticos son la institución en que menos confianza tienen los ciudadanos de este país. Sólo 23% de los entrevistados manifestó tener mucha o algo de confianza en los partidos políticos; 26% dijo tenerla en la policía, contrastando con la iglesia o el ejército, con un porcentaje de 72 y 66%, respectivamente (véase Gráfica 5).

Gráfica 5. *¿Qué tanta confianza le inspira (...)?*  
(Aquí solo “muchacha” más “algo”)



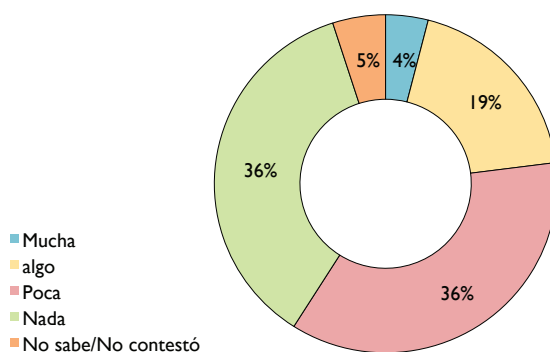
Fuente: Encuesta sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup), 2008.

La Gráfica 6 muestra específicamente la confianza de los mexicanos en los partidos políticos. Como se comentó, 2 de cada 10 entrevistados manifestaron tener mucha o algo de confianza en estas instituciones; en cambio, 7 de cada 10 dijeron tener poca o nada de confianza en éstas.

De igual forma, la Encup 2008 muestra que la mayoría de los mexicanos está poco o nada satisfecho con la democracia. Cinco de cada 10 entrevistados manifestó lo anterior, y sólo 3 de cada 10 dijeron sentirse muy o algo satisfechos con ella (véase Gráfica 7).

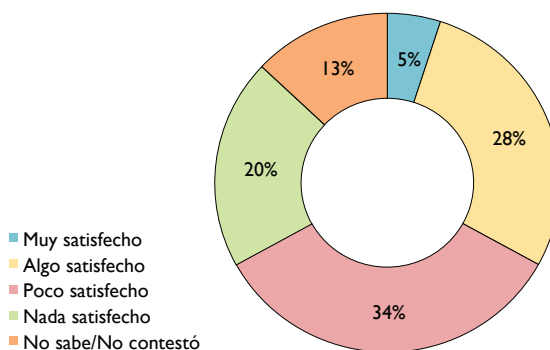
Por otro lado, la percepción de que los representantes piensan primero en el beneficio de grupos de interés, antes que de la población en su conjunto, es una constante que se ha presentado en diversas mediciones a lo largo de los últimos años. En 2003 los ciudadanos mexicanos pensaban que los diputados tomaban más en cuenta sus propios intereses que los de la población.

Gráfica 6. Confianza de los mexicanos en los partidos políticos



Fuente: Encuesta sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup), 2008.

Gráfica 7. Grado de satisfacción de los mexicanos con la democracia



Fuente: Encuesta sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup), 2008.

El Cuadro 3 muestra que hace seis años sólo 14.3% de los mexicanos manifestó que, al elaborar las leyes, pensaban más en los intereses del colectivo; en cambio, 65% consideraba que pesaba más el interés de los partidos o el de los propios legisladores. Para 2008, este



porcentaje se incrementó al 74% de los entrevistados, mientras que sólo el 11% mencionó que tomaban más en cuenta los intereses de la población.

Cuadro 3. *Al eleborar las leyes, ¿qué es lo que los diputados toman más en cuenta?*

	2003	2008
Sus propios intereses	13%	49%
Los intereses de los partidos	53%	25%
Los intereses de la población	14%	11%
Los intereses del presidente	13%	4%
Otra	2%	4%
No sabe/No contestó	5%	7%

Fuente: Encuesta sobre cultura política y prácticas ciudadanas (Encurp), 2003 y 2008.

En este orden de ideas, para Mascott, la percepción que existe de que los ciudadanos no se sienten representados por sus representantes tiene que ver con dos aspectos centrales: por un lado, la baja evaluación que la mayoría hace del trabajo de sus representantes, especialmente de sus legisladores, y por el otro la idea sobre quién es y qué debe hacer un representante.

Esta añeja discusión sobre si la representación tiene que ser por mandato, es decir, en función de lo que desean y aspiran los representantes, o si la representación se debe dar con base en lo que los representantes creen que es el interés de los representados, lleva a una pregunta que se encuentra en los análisis sobre los que disertan diversos especialistas: ¿Deben los representantes actuar conforme a las opiniones de los electores o conforme a sus propias opiniones sobre lo que es mejor para la sociedad? (Mascott, 2004: 31).

Una encuesta realizada recientemente por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados y Consulta Mitofsky, revela que los mexicanos desean ser tomados en cuenta para la toma de decisiones públicas. Según la encuesta, 8 de cada 10 personas piensa que debe tener este derecho. Sin embargo, sólo 3 de

cada 10 manifestaron tener este derecho y lo calificaron como bueno o muy bueno, y 24% de los entrevistados dijo no tenerlo. Al comparar la cifra con una encuesta similar levantada en 2007, se muestra que en un año el porcentaje que manifestó tener este derecho como bueno/muy bueno aumentó poco más de 12%; sin embargo, quienes manifestaron que no tenían este derecho también aumentaron, ya que en diciembre de 2007 la cifra registrada fue de sólo 9.6% (véase Cuadro 4).

Cuadro 4. Participación en la toma de decisiones.

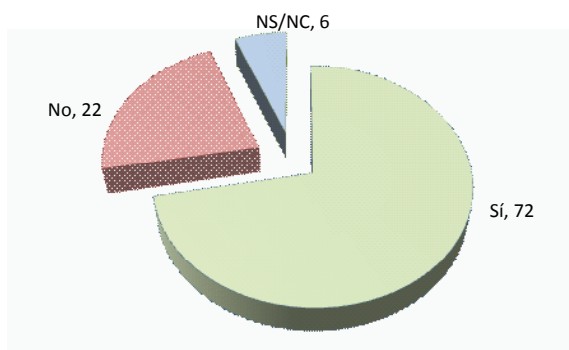
*Los derechos sociales son beneficios a los que toda persona tiene acceso por el simple hecho de ser ciudadano de un país. En México ¿cuáles de los siguientes cree usted que son derechos sociales y cuáles no?*

(% de "Sí son derechos")							
						dic. 07	oct. 08
Ser tomado en cuenta para la toma de decisiones						66%	79.6
En su caso particular. ¿Cuáles de estos derechos sociales tiene usted en realidad y como los califica, ya sea muy bueno, regular, malo o muy malo?							
Ser tomado en cuenta para la toma de decisiones públicas							
	No tiene	Muy bueno/ bueno	Regular	Muy malo/malo	NS/NC	Total	
dic.-07	9.6	22	26.7	33.6	8.1	100	
oct.-08	24.1	32.4	23.9	14	5.6	100	

Fuente: CESOP, calidad de vida, octubre de 2008.

En cuanto a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de sus representantes, más específicamente, el CESOP levantó una encuesta donde preguntó si los diputados debían consultar o no con sus electores el sentido de sus votaciones. Los resultados revelaron que 7 de cada 10 mexicanos opinaban que sí debían consultarles y 2 de cada 10 manifestaron que no era necesario (véase Gráfica 8).

Gráfica 8. Participación de los ciudadanos en las decisiones legislativas.  
*En su opinión, ¿los diputados deben consultar o no con los ciudadanos el sentido de su voto?*



Fuente: CESOP, 2008.

En la misma encuesta a nivel nacional, levantada en octubre de 2008, el CESOP consultó específicamente sobre qué tipo de políticas públicas los legisladores debían preguntar la opinión a los ciudadanos antes de definir su voto. El resultado muestra que, en general, 8 de cada 10 personas manifestaron que los diputados deben consultar antes de emitir su voto. Esta percepción aumenta ligeramente cuando se trata de temas impositivos o de gasto público, y disminuye marginalmente con temas como medio ambiente o sistema de justicia (véase Cuadro 5).

Cuadro 5. *Por favor dígame si los diputados deben consultar o no a los ciudadanos para definir su voto en el tema de...*

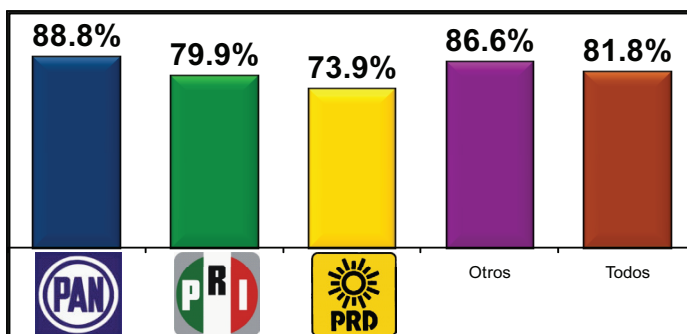
	Sí	No	ns/nc
Cuidado del medio ambiente	81%	13%	6%
Reforma al sistema de justicia	81%	14%	5%
Disminución de impuestos	85%	11%	4%
Aumento del gasto público	84%	12%	4%
Disminución del gasto público	83%	12%	5%
Aumento de impuestos	84%	12%	4%

Fuente: CESOP, 2008.

Sin embargo, cuando se les pregunta a los legisladores si toman o no en cuenta la opinión de la gente para definir sus votaciones, se observa que la opinión ciudadana tiene un peso importante en esta determinación. Una encuesta levantada por Consulta Mitofsky durante 2008 a diputados integrantes de la LX Legislatura, revela que, en promedio, 8 de cada 10 diputados federales mencionaron tomar en cuenta bastante o mucho la opinión pública (véase Gráfica 9).

No es de extrañarse que al preguntarle a los ciudadanos cuál de las autoridades electas representa mejor sus intereses, un grupo importante de población manifieste que ninguno de ellos. En 2001 una encuesta realizada por la Secretaría de Gobernación (Segob) observaba que 3 de cada 10 no se sentía representado por ningún político. El representante mejor posicionado era el presidente de la República con 21%, el presidente municipal con 14% y más lejos el diputado, con sólo 5% (véase Gráfica 10).

Gráfica 9. *¿Hasta qué punto tiene usted en cuenta la opinión pública en general cuando toma decisiones políticas?*  
Aquí % de bastante/mucho

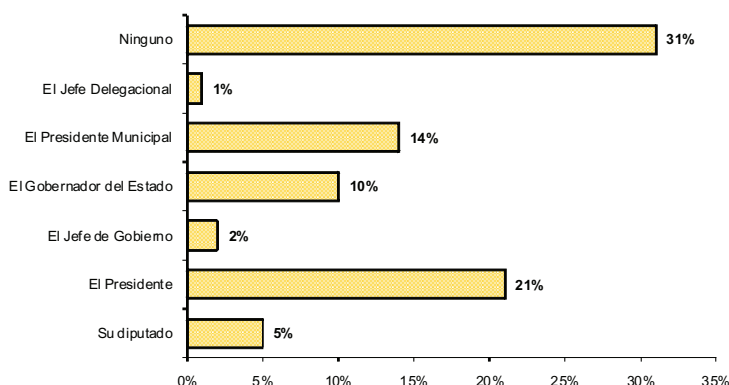


Fuente: Consulta Mitofsky, 2008.

Para 2008 la percepción ciudadana se ha transformado relativamente, de forma que el representante que mejor se identifica con los ciudadanos sigue siendo el presidente de la República. Es de resaltar que los diputados pasaron de representar mejor los intereses del 5 al 11.9% de la población. Sin embargo, los que mencionan que no se

sienten representados por ningún representante siguen siendo el porcentaje más alto, después del presidente (véase Cuadro 6).

Gráfica 10. *¿Quién representa mejor los intereses políticos de usted?*



Nota: sumando “otros” = 100%

Fuente: Segob. Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2001.

Cuadro 6. Representación de intereses.  
*De esta lista de personas, ¿cuál cree usted que representa mejor sus intereses?*

Presidente de la República	28.1
Diputados	11.9
Gobernador (jefe de gobierno)	11.5
Presidente municipal (delegados)	7.5
Partidos políticos	7.5
Otros	0.1
Todos	14.5
Ninguno	15.5
Ns/NC	3.4
Total	100

Fuente: CESOP, 2008.

Finalmente, una encuesta publicada por el Periódico *Reforma* reveló que los mexicanos durante el último año se sienten menos libres de expresar sus opiniones políticas, menos capaces de exigir cuentas a los funcionarios públicos, menos representados por su diputado federal y menos capaces de influir en lo que hace el gobierno. Todos estos indicadores abonan a la hipótesis de que existe una desvinculación entre representantes y representados (véase Cuadro 7).

Cuadro 7. Libertad de expresión, rendición de cuentas, representación e influencia en las políticas públicas

	<i>Marzo 07</i>	<i>Agosto 08</i>	<i>Variación</i>
Libre para expresar opiniones públicas.	56%	49%	-7
Capaz de exigir cuentas a los funcionarios públicos.	40%	32%	-8
Representado por su diputado federal.	39%	25%	-14
Capaz de influir en lo que hace el gobierno.	32%	25%	-7

Fuente: *Reforma*, 27 de agosto de 2008.

### **Comentarios finales**

Aunque diversos escritos reconocen la importancia del papel del Poder Legislativo en la nueva realidad mexicana, la confianza y calificación de esta institución y de los legisladores es de las más bajas. Esta situación no es privativa de nuestro país, ya que en varios países del mundo, aun en los de larga tradición democrática, un alto porcentaje de la población manifiesta desinterés y alejamiento de la política y de los partidos. Entre las causas que originan este hecho en México, diversos estudios señalan el limitado conocimiento sobre las funciones y facultades de los legisladores, el desinterés por las actividades que realizan, la desaprobación por su trabajo y por sus decisiones, así como la distancia entre los legisladores y los intereses de la sociedad;

es decir, los ciudadanos no se sienten representados por sus legisladores.

La literatura y los estudios revisados sugieren que hoy en día los ciudadanos reclaman una mayor identificación con sus representantes. Uno de los problemas de la representación radica en que los representantes no conocen los intereses de sus electores, y otro es que los electores no poseen información completa sobre los intereses ni las políticas que pretenden impulsar los candidatos a representantes.

Al analizar la representación en dos de sus formas, como mandato o como responsabilidad o rendición de cuentas, diversos analistas y académicos sugieren que dos factores que hacen falta en el modelo institucional son, por un lado, que el elector cuente con mayor información que le permita tomar una decisión adecuada al elegir a sus representantes y, por otro, una mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de los representantes, así como un elemento que le permita al ciudadano premiar al representante otorgándole continuidad o retirarle su confianza: la reelección consecutiva.

Entonces, ¿hay una crisis de representatividad política en México? El análisis realizado nos permite aseverar que es difícil contestarlo. Sin embargo, los datos demoscópicos sugieren que los electores no se sienten identificados con sus representantes, que tienen el derecho a participar en la toma de decisiones, pero que no son tomados en cuenta por sus representantes, y que en lo general no aprueban su trabajo ni tienen confianza en ellos.

Además, los ciudadanos perciben que los representantes piensan primero en su propio beneficio o el de grupos de élite, antes de considerar el beneficio de la población en general. Aunque sería necesaria mayor evidencia para afirmarlo, los datos apuntan a que existe una brecha entre los gobernados y sus representantes.

Por otro lado, como sugiere Manin, los representantes siguen siendo lo que fueron desde los inicios del gobierno representativo: personas que por diferentes razones no se asemejan al grueso de sus representados.

## Bibliografía

- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2003), "Opinión Pública y Cámara de Diputados", México, disponible en [www.cesop.gob.mx](http://www.cesop.gob.mx)
- Cotta, Mauricio (1988), "Parlamentos y representación", en *Manual de ciencia política*, Alianza, Madrid. Cfr. Luisa Béjar, "Democracia y representación parlamentaria en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, abril-junio, 1998, pp. 289-305.
- Manin, Bernard (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, España.
- Martínez, María Antonia (2004), "La representación política y la calidad de la democracia", *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre.
- Mascott Sánchez, María de los Ángeles (2004), "Representantes y representados en México: ¿mandato o delegación?", *Metapolítica*, núm. 37, vol. 8, México.
- Pitkin, Hanna (1967), *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley.
- (1985), *El concepto de representación política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. Cfr. María Antonia Martínez, "La representación política y la calidad de la democracia", *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 666-667.
- Przeworski, Adam (1998), "Democracia y representación", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 10, Caracas, Venezuela.
- Quero, Morgan (2004), "Representación política", en Laura Baca (coord.), *Léxico de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Sartori, Giovanni (1992), *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid. Cfr. María Antonia Martínez, "La representación política y la calidad de la democracia", *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, p. 668.





# El bicameralismo mexicano: fábrica de lubricantes legislativos y contención política

*Israel Arroyo García\**

El trabajo aborda la producción de iniciativas de las dos cámaras del Congreso de la Unión, con el objetivo de resolver o agilizar el proceso legislativo de las reformas presentadas tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo. Además, se analiza hasta dónde llegaron dichas iniciativas —si tuvieron dictamen, subieron al pleno o fueron rechazadas o aprobadas en las asambleas de origen o en las revisoras— y la cuestión de la “decisión política”. El estudio concluye que hay una clara conciencia de los legisladores mexicanos del problema, pero no han logrado trascender la contención política para enmendarlo.

*Palabras clave:* bicameralismo, proceso legislativo, iniciativa preferente, comisiones en conferencia.

This article examines the production of Law Projects in both houses, the Senate and the Deputies Chamber and those presented by the Executive, and its legislative process, in order to suggest ways towards an speedier path in their passing. The study suggests that problems in the process are known by representatives but they have not been able to sort out political constrain in order to solve the slow legislative process.

*Keywords:* bicameralism, legislative process, law project, legislative commissions.

\* Doctor en Historia por El Colegio de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, con nivel II. Es profesor investigador en la Universidad Autónoma de Puebla. Correo electrónico: igarroyo@terra.com.mx

## Introducción

El bicameralismo en las asambleas legislativas contemporáneas es un tipo peculiar de división de poderes y la división liberal clásica de Montesquieu, un caso específico del estudio de la representación política. Como bien dice José Antonio Aguilar, la división de poderes puede clasificarse en diversas variedades de sistemas funcionales —rigidez entre los poderes públicos— y según el principio de pesos y contrapesos —esquema de cooperación (Aguilar, 2000). Sin embargo, el fenómeno bicameral introduce una complicación adicional al tópico: la fluidez o la “parálisis” legislativa.

Álvaro López Lara recoge un dato sobresaliente de los países democráticos liberales del mundo: 54 de ellos —una tercera parte del universo tomado, considerando como corte temporal el año de 1999— tienen una estructura legislativa bicameral y sólo en seis de éstos, su estructura obedece a razones de orden federalista (López, 2004: 83). La explicación de por qué las naciones optan por esquemas bicamerales o asambleas únicas es tan vieja como el origen de las primeras representaciones políticas en la antigua Grecia o las repúblicas medievales y renacentistas de Florencia y Venecia. Pero en el momento moderno —el parlamentarismo del siglo xvii inglés, por ejemplo— la doble “deliberación” nació con dos fines: moderar las políticas “extremas” o radicales de las cámaras bajas y “perfeccionar” las tareas propias de la asamblea parlamentaria en general (control de la exaltación e improvisación en la sanción de leyes).

El fenómeno del bicameralismo, además, puede analizarse por su origen: cámaras diferenciadas por los requisitos de entrada y por su forma de elección; cámaras rotativas, periódicas y electivas; o bien, con asambleas de orden vitalicio.

Otro problema toral es el de la definición de las competencias: ¿papel de asamblea “revisora” —en el sentido “plebiscitario” y sin derecho de iniciativa— o deliberante?; ¿ambas opciones a la vez y/o exclusivas de cada cámara?

Y una última cuestión de gran envergadura, a qué instancia favorece o “debilita” el bicameralismo: ¿debilita al Poder Legislativo en su conjunto?, ¿fortalece al Poder Ejecutivo, precisamente porque escinde

al Congreso general; o lo obstaculiza, debido a que retarda el proceso legislativo?, ¿el Ejecutivo entabla alianzas con una de las cámaras para mermar el influjo de la otra o las dos cámaras se unen para disminuir el impulso del Ejecutivo? O la visión extrema: ¿el bicameralismo entorpece la labor de todos los poderes públicos y, por ende, el de los “intereses comunes” en general?

Algo de todo esto vivió, en su largo trayecto histórico, el caso mexicano. Hubo, en mi opinión, seis modelos de bicameralismo: la república “confederal” de 1824-1835; la república unitaria de 1836-1841; la república centralista de 1843-1845; la república federal de 1847-1853; la república federal de 1874-1913 y su vuelta reformada de 1917-1992; y el modelo actual, reconfigurado en 1993 y 1996.

El primer modelo que vivió México emuló —no copió— al caso estadounidense: una cámara de diputados de tipo “popular” y otra cámara de senadores con una representación igualitaria de dos miembros por entidad y electos por las legislaturas de los estados.

El segundo modelo: una cámara “popular” con restricciones de entrada —ganar una “renta anual determinada”— y una asamblea de senadores, a razón de un representante por entidad y electo por un sistema en el que los poderes centrales proponían listas de nombres —una triada por poder político— y las juntas electorales de departamento (electores-ciudadanos) nombraban.

El tercer modelo: una cámara “popular” de diputados y un Senado de tres segmentos, pero dual en su forma de elección: dos miembros por entidad, elegidos por las asambleas departamentales de la época; y el tercer segmento, propuesto y electo entre los tres poderes centrales (Ejecutivo, Cámara de Diputados y Suprema Corte de Justicia); esto es, no se perseguía privilegiar la representación territorial, sino lo contrario: “atemperar” los impulsos regionales —que en aquel momento solían ser muy intensos— desde la propia integración del Senado.

El cuarto modelo: una cámara “popular” parecida a la de 1824 y una Cámara de Senadores diferenciada como la de 1843. No obstante, en el Senado de 1847-1853 se “podaron” casi todas las restricciones de entrada de sus predecesores —sólo añadieron requisitos de experiencia de gobierno o de representación— y se proyectó que en la elección del tercer segmento de senadores no participara el Poder Ejecutivo.

Se otorgó, al Poder Legislativo, un doble influjo: además de los magistrados de la Suprema Corte, los senadores y diputados, por separado, participaban tanto en la designación de las listas de candidatos como con su voto en la elección de dichos senadores.

El quinto modelo: una asamblea “popular” y otra de senadores, a razón de dos miembros por entidad. A diferencia de Estados Unidos, los dos senadores por estado comenzaron a elegirse —desde 1848— por el voto “directo” de los ciudadanos: en el siglo XIX, por electores en primer grado; en el XX, por la voluntad directa de los ciudadanos.

Y por último, el sexto modelo resguardó la antiquísima tradición de contar con una cámara electa popularmente y otra integrada por senadores, pero con una elección directa por los ciudadanos y con la “irrupción” de dos nuevos principios que modificaron su número y el carácter de la representación: los senadores de minoría (1993) y los de representación proporcional (1996). De este modo, dos cuartas partes del Senado se eligen por las entidades federativas y por el principio de mayoría relativa; una cuarta parte más por la primera minoría de cada estado; y la otra parte emerge a partir de una circunscripción nacional. Sin importar el número de senadores, los dos primeros criterios no han roto con la igualdad territorial de las partes; han dejado en manos de las entidades federales, al menos “formalmente”, su “elección”. En lugar de dos integrantes como en el pasado, tres por estado. En cambio, el tercer criterio sí modificó el carácter de la representación senatorial. Introdujo una cuarta parte más de miembros, que encaja con la nominación de “senadores centristas”; es decir, emanados a partir de los listados de las “cúpulas” partidarias y sus negociaciones regionales. La razón de esta mutación, sin duda legítima, no fue de “respeto” a la tradición federalista, sino de orden partidario. Se buscó ampliar la competitividad y pluralidad de la cámara alta mexicana, que vivía como una isla intocada del otrora partido hegemónico.

En síntesis, en México no ha habido un solo modelo de bicameralismo, sino diversas opciones que van desde una cámara alta de uno a tres integrantes por entidad y otro segmento “extraño” a las representaciones federalistas. La presencia de un sistema de partidos fuerte —se trata de organizaciones nacionales, que centralizan sus decisiones primordiales y, a pesar de constantes excepciones, todavía con una

gran disciplina legislativa— y la pluralidad incuestionable en el poder legislativo han generado un nuevo escenario de división de poderes.

Esto ha minado el andamiaje institucional con el que solían actuar los actores políticos mexicanos. Puede observarse, en los cuadros 1 y 2, la intensidad del cambio. El Cuadro 1 refleja lo que tanto académicos como la propia clase política reconocen: la Cámara de Diputados está dividida en tres grandes partidos y ninguna fuerza política tiene por sí misma la mayoría absoluta para conseguir reformas secundarias o constitucionales. Una distribución parecida se dio en las dos legislaturas pasadas, 2000-2006 (Yunes, 2009: 233). Y es previsible que en el futuro —las próximas elecciones de julio de este año— las cosas se mantengan con la misma tendencia. Poco importará, en materia legislativa, si el PRI pasa a primera mayoría, el PAN a la segunda y el PRD ocupa la tercera posición. La obtención de la mayoría absoluta requerirá el acuerdo, cuando menos, de dos grandes fuerzas políticas. La mayoría calificada que era, hasta el presente, técnicamente posible con los partidos minoritarios —por ejemplo, PAN-PRI-PVEM-PANAL—no se sabe en qué terminará, dado que hay mayor incertidumbre sobre su paradero. No es remoto, además, que el escenario se complique aún más, debido a que el PRD pueda escindirse —romperse la disciplina parlamentaria— en ciertas coyunturas y que la parte “rupturista” se una con el PT y Convergencia en forma intermitente.

Cuadro 1. Composición del bicameralismo mexicano,  
LX Legislatura (2006-2009)

<i>Concepto</i>	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD</i>	<i>PVEM</i>	<i>CD</i>	<i>PT</i>	<i>PANAL</i>	<i>PSD</i>	<i>Indep.</i>	<i>Total</i>
Núm. absoluto de diputados	206	106	126	17	18	11	9	5	2	500
%	41.2	21.2	25.2	3.4	3.6	2.2	1.8	1.0	.4	100
Núm. absoluto de senadores	52	32	26	6	5	5	–	–	2	128
%	40.6	25.0	20.3	4.7	3.9	3.9	–	–	1.6	100

Fuente: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y Senado de la República, páginas electrónicas, corte 30 de abril de 2009.

Cuadro 2. Entidades federales y gobernadores, mayorías parlamentarias, en confluencia con la LX Legislatura

<i>Entidad</i>	<i>Grupo mayoritario (mayoría relativa/absoluta)</i>	<i>Gubernatura</i>
Aguascalientes	PRI (52%)	PAN
Baja California	PAN (48%)	PAN
Baja California Sur	PRD (50%)	PRD-Convergencia
Campeche	PRI (48.6)	PRI
Chiapas	PRI (30.8)	PRD
Chihuahua	PRI (45.5%)	PRI
Coahuila	PRI (64.5%)	PRI
Colima	PRI (48%)	PRI-PT-PVEM
Distrito Federal	PRD (51.5%)	PRD
Durango	PRI (56.7%)	PRI
Estado de México	PRI (26.7%)	PRI
Guanajuato	PAN (63.9%)	PAN
Guerrero	PRD (47.8%)	PRD
Hidalgo	PRI (56.7%)	PRI
Jalisco	PAN (50%)	PAN
Michoacán	PRD (35%)	PRD
Morelos	PAN (46.7%)	PAN
Nayarit	PRI (53.3%)	PRI
Nuevo León	PAN (55%)	PRI
Oaxaca	PRI (59.5%)	PRI
Puebla	PRI (63.4)	PRI
Querétaro	PAN (64%)	PAN
Quintana Roo	PRI (56%)	PRI
San Luis Potosí	PAN (55.6)	PAN
Sinaloa	PRI (55%)	PRI
Sonora	PRI (42.4%)	PRI-PVEM
Tabasco	PRI (57.1%)	PRI
Tamaulipas	PRI (60%)	PRI
Tlaxcala	PAN (43.8)	PRI
Veracruz	PRI (60%)	PRI
Yucatán	PRI (56%)	PRI
Zacatecas	PRI (24.2%)	PRD

Fuente: Congresos estatales, Asamblea del D.F., institutos electorales locales y páginas de los partidos políticos (versiones electrónicas).

En breve, se perfila un escenario de menor disciplina en el ala “radical” de izquierda de la Cámara de Diputados y una mayor disciplina en el PAN y el PRI.<sup>1</sup> Sin embargo, lo que no va a mutar es la composición del Senado. El relevo de senadores será hasta dentro de tres años. Dada la composición de fracciones parlamentarias, ninguna reforma será posible sin el acuerdo de, al menos, dos partidos grandes. En lo particular, la fuerza del líder del PRI en la Cámara de Senadores, Manlio Fabio Beltrones, no le viene de la amplitud de su bancada es muy similar a la del PRD, sino por el hecho de que cualquier cambio que requiera del concurso de ambas cámaras pasa por su visto bueno. Esto no va a transformarse con el proceso electoral que se avecina en julio de 2009.

El Cuadro 2 muestra que la complejidad para hacer reformas constitucionales —hay que sumar al proceso bicameral, la aprobación de la mayoría absoluta de legislaturas estatales— es mucho mayor en un sistema federalista que en otros sistemas de representación, como los unitarios. Hasta el presente, el PRI cuenta con 19 gobernadores y es grupo mayoritario en 20 entidades locales; el PAN con 7 gubernaturas y 8 legislaturas; y el PRD con 5 gobernadores, el gobierno del Distrito Federal y la asamblea local, y 3 legislaturas. No obstante, el punto fino del cuadro radica en diferenciar cuándo un partido cuenta con mayoría absoluta o mayoría relativa. En total, hay 18 entidades con fracciones de mayoría absoluta: 13 del PRI, 4 del PAN y una del PRD, aunque esta última no cuente por tratarse de la asamblea local del Distrito Federal (no tiene voto legal para efectos de reformas constitucionales). La moraleja es visible: la República Mexicana no sólo tiene un gobierno dividido en los poderes generales —entre la Cámara de Diputados y el Senado, entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo—, sino en el componente federalista. Hasta ahora, las legislaturas estatales

<sup>1</sup> El PAN, controlado por Germán Martínez, parece tener todos los hilos para designar al futuro líder de su fracción parlamentaria y que éste, a su vez, siga las políticas del presidente de la República. En el PRI, como sostiene Medina, existe un “triumvirato” que sustituyó al jefe único del antiguo presidencialismo: Beatriz Paredes, en la dirección del partido; Manlio Fabio Beltrones, líder del Senado y con un gran influjo, incluso, en la Cámara de Diputados; y Emilio Gamboa Patrón, coordinador de la fracción parlamentaria de los diputados priistas. Es previsible que Paredes sea designada como la nueva jefa de la fracción parlamentaria del PRI; a pesar del cambio, ello no transformará el escenario proyectado aquí (Medina, 2009: 53-55).



han confluído, en general, con las resoluciones bicamerales del centro; pero nada garantiza que esto continuará así en el futuro. En este año habrá elecciones en ocho entidades locales.<sup>2</sup> Es factible que no se den giros bruscos en el número de gubernaturas; pero en la distribución de curules locales las circunstancias podrían variar en alguna magnitud.

La intensificación del pluralismo mexicano —tanto en el ámbito central como en el elemento federalista— es una realidad política que impacta directamente la eficacia legislativa. A pesar de la percepción negativa de algunos analistas externos hacia el Poder Legislativo, la actual clase política parece estar consciente de que el andamiaje institucional ya no puede operar con los mecanismos del pasado. Por eso, las dos cámaras han procedido en consecuencia. Se han convertido en una verdadera “fábrica de lubricantes legislativos”. ¿Hasta dónde quieren llegar? Ese es un problema distinto que discutiré más adelante.

### **La factoría del Senado**

En la actual legislatura —la que está por fenecer en unos meses— se presentó un cúmulo de propuestas encaminadas a resolver el problema de la eficacia legislativa o lo que otros han denominado —creo yo, equívocamente— “parálisis legislativa”.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Los casos específicos son: Sonora, Nuevo León, San Luis Potosí, Querétaro, Campeche, Colima, Estado de México y Distrito Federal. En las dos últimas entidades sólo estarán en juego las legislaturas y los municipios; en los demás estados se vivirá un cambio en los tres niveles de gobierno.

<sup>3</sup> Pienso que es equívoco —o por lo menos, exagerado— hablar de “parálisis” legislativa, pues lleva a pensar que en el Poder Legislativo no pasa nada. Para muestra dos botones. Primero: en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados se turnaron 877 asuntos —iniciativas y minutas—, de los cuales 42% fueron resueltos; en la LVIII Legislatura 1309, con 41% de productividad; en la LIX 3269, con 22% de eficacia. Segundo: en la actual LX Legislatura de ambas cámaras se presentaron 4109 “iniciativas”; hubo una eficiencia —lo que considera casos desechados y aprobados— de 45% (el porcentaje disminuye a 11%, si sólo se toman en cuenta el proceso terminado; esto es, iniciativas presentadas, dictaminadas y aprobadas). Ambos ejemplos muestran que en el Poder Legislativo se “trabaja” cada vez más en términos “relativos” (no en números absolutos); otra cosa es el tema de la calidad de las iniciativas o el de las agendas legislativas. La pregunta que surge es ¿si no se aprueba lo que

De las 1373 iniciativas presentadas en la LX Legislatura, 20 tuvieron que ver con la “agilización” del proceso legislativo (Cuadro 3).<sup>4</sup> En términos cuantitativos (apenas 1.5% respecto del total) las 20 iniciativas podrían indicar que se trata de un tema periférico o de poca monta en la agenda legislativa. No obstante, su relevancia estriba en cuatro consideraciones de origen.

En primer lugar, los problemas legislativos son, antes que nada, de orden cualitativo. Una sola iniciativa, si hay confluencia de voces, puede cambiar la forma de gobierno y hacernos —para exagerar la nota— monárquicos o que pasemos a un sistema parlamentario.

En segundo lugar, no tiene el mismo valor político una “iniciativa” —que proviene de los legisladores, el presidente de la República o las legislaturas de los estados— que una “idea”, sugerencia u opinión de uno o muchos “intelectuales”, grupos de interés o la sociedad en general. Las ideas, como decía Ortega y Gasset, son “fugaces”; pero lo son más en el proceso legislativo.

En tercer lugar, las iniciativas cuentan por quiénes las proponen —por el prestigio personal y por el peso político que se tiene al interior de la fracción parlamentaria— y sus alcances. El Cuadro 3 muestra que el tema de la agilización legislativa ha ocupado el interés tanto de las principales fuerzas políticas con representación en el Senado (3 del PRI, 5 del PAN y 4 del PRD) como de las agrupaciones pequeñas (2 del PVEM, 2 de Convergencia y una del PT); esto es, se advierte una preocupación horizontal y transversal de casi todas las fracciones parlamentarias. La diversidad de voces se constata con la iniciativa colectiva y plural —legado de la LIX Legislatura— de Jackson, Chaurand (ambos del PRI), Jáuregui (PAN) y Cárdenas (PRD). Los alcances de las iniciativas van desde la petición de cambios en el ámbito constitucional (modificaciones al articulado de la Constitución) hasta el de orden secundario (Ley Orgánica, Reglamento Interno de Gobierno o reglamentos internos de

---

yo quiero, entonces hay parálisis legislativa? (Salgado, 2007: 44; Sistema de Información Legislativa, Gobernación).

<sup>4</sup> El dato de iniciativas total lo tomé del Sistema de Información Legislativa de la página de Gobernación. Se trata de una cifra inflada, ya que considera cada uno de los ordenamientos de la miscelánea fiscal como “iniciativas independientes”. Sin embargo, para el tema que me ocupa es suficiente el referente.

**Cuadro 3. Iniciativas de “agilización” del proceso legislativo,  
Senado-XL Legislatura (2006-2009)**

<i>Autoría (individual o colectiva)</i>	<i>Fecha de turno a comisión o comisiones</i>	<i>Pertenencia partidaria</i>	<i>Tipo de reforma (constitucional y/o secundaria)</i>	<i>Número de iniciativas</i>
Enrique Jackson Ramírez, César Jáuregui Robles, Carlos Chaurand Arzate y Raymundo Cárdenas Hernández	27/04/2006*	Plural (PRI, PAN, PRI y PRD, respectivamente)	Secundaria (Ley de Congreso)	1
Minerva Hernández Ramos	10/10/2006 y 24/04/2007	PRD	Constitucional y secundaria	2
Arturo Escobar y Vega	12/10/2006	PVEM	Secundaria	1
Héctor Pérez Plazola	24/10/2006	PAN	Secundaria (Reglamento interno del Congreso)	1
Pablo Gómez Álvarez	7/12/2006	PRD	Secundaria (Reglamento de Senado)	1
Rodolfo Dorador Pérez Gavilán	19/04/2007	PAN	Secundaria	1
Luis Walton Aburto	24/04/2007 y 23/07/2008	Convergencia	Constitucional y secundaria	2
Santiago Creel y Humberto Aguilar Coronado	06/06/2007	PAN	Constitucional	1
Alejandro González Yáñez	06/06/2007	PT	Secundaria	1
Tomás Torres Mercado	20/11/2007	PRD	Secundaria	1
Mario López Valdez	20/11/2007	PRI	Secundaria	1
Javier Orozco Gómez con apoyo de todo el grupo parlamentario	27/11/2007	PVEM	Secundaria	1
Rosalía Peredo Aguilar	29/11/2007	PAN	Secundaria	1
Raúl José Mejía González	13/12/2007	PRI	Secundaria	1
Pedro Joaquín Coldwell, refiere influencia de los trabajos de la “Comisión Ejecutiva” para la reforma del Estado	17/06/2008	PRI	Secundaria (Ley General de Congreso)	1
Luis Alberto Coppola Joffroy	26/02/2009	PAN	Constitucional	1
José González Morfín	26/03/2009	PAN	Constitucional	2
Total				20

\*Nota: esta iniciativa no corresponde a la Legislatura LX, pues fue presentada en abril de 2009 (al final de la Legislatura LIX). Sin embargo, no quise omitirla porque se trata de una de las propuestas más completas sobre el tema y los mismos senadores de la actual legislatura la “reactivaron”: la hicieron “vigente”, junto con otras 103 iniciativas de la pasada legislatura.

Fuente: *Gaceta del Senado*, corte al 30 de abril de 2009.

cada cámara). A pesar de la evidente jerarquía de los cambios solicitados, el asunto puede ser engañoso. En las propuestas de los senadores hay peticiones de reformas “secundarias” que son más de fondo que algunas otras propuestas de nivel constitucional, que resultan nimias para el tamaño del problema. O bien, es posible que algunos senadores hayan preferido la opción de reformas secundarias, dado que reconocen la mayor dificultad que implica una transformación de tipo constitucional —el filtro de la cámara revisora, la mayoría absoluta de las legislaturas de los estados y las “observaciones” del Ejecutivo— y prefirieron apostar por una transformación desde el interior del Poder Legislativo. No es casual que esta fuera la elección de políticos experimentados como Jackson, Gómez y Coldwell. La cuestión, asimismo, puede ser engañosa, debido a que algunas de las iniciativas de tipo secundario, de llevarse a efecto, tendrían que ir acompañadas de “adecuaciones” de rango constitucional.

Y, por último, las iniciativas cuentan por lo que proponen. En su conjunto, los senadores abordaron cuatro grandes rubros de agilización del proceso legislativo: el que hace referencia a la relación entre las propuestas del Ejecutivo y el proceso legislativo en el bicameralismo; la eficiencia en comisiones; el problema del “rezago legislativo”; y la aceleración, propiamente dicha, del trabajo entre cámaras.

La propuesta más concurrida para “lubricar” la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tiene que ver con el recurso de “iniciativa preferente”.<sup>5</sup> Lo interesante es que se presentaron dos modalidades: la regular, que concede este privilegio al Poder Ejecutivo (Creel-Aguilar Coronado); y la que impulsa una modalidad dual (Coldwell), que otorga esta posibilidad tanto al Ejecutivo como al Congreso General.

<sup>5</sup> La iniciativa preferente es un recurso que existe en otros países. Por ejemplo, en Paraguay se le llama “iniciativa urgente”. El Poder Ejecutivo puede presentar iniciativas con este tratamiento y el congreso bicameral de este país tiene hasta dos meses —tomando en cuenta todo el proceso legislativo— para resolver conforme a su parecer. Si no se pronuncia al respecto, entonces la iniciativa presidencial se tiene por aprobada en los términos que fue presentada en un inicio (Salgado, 2007: 30-31).

La primera opción implicaría llevar a efecto una reforma de tipo constitucional (artículos 71, 72 y 135) y el presidente de la República tendría dos límites: la de presentar dos iniciativas preferentes por año y que no se le admitirían las de carácter constitucional y las del presupuesto público. La discusión de la iniciativa, cuando fuera el caso, se haría en ambas cámaras, siguiendo los dictados reglamentarios normales. La cámara de origen tendría un término de 40 días, sin derecho de prórroga, para dictaminar la iniciativa y someterla al pleno. Si el fallo fuera positivo, entonces pasaría a la cámara revisora. También tendría 40 días como máximo para finiquitar el proceso. En caso de que hubiera observaciones de la asamblea revisora, la de origen tendría hasta 20 días para emitir un nuevo resolutivo. Si el fallo fuera positivo, entonces se remite al Ejecutivo para sus observaciones o publicación. En caso de que ocurriera un dictamen adverso, la iniciativa no podrá volverse a interponer en el mismo año. Si se diera que alguna de las cámaras no cumple con los plazos fijados (no emite dictamen o el tiempo de resolución del pleno no cumple con la norma) continúa el proceso; esto es, se gesta un pase automático a la cámara revisora o si se tratara de la última etapa legislativa, transitaría directamente al Ejecutivo para sus efectos constitucionales.

Creel y Aguilar Coronado no olvidaron presentar los fundamentos de su iniciativa. El objetivo principal: “inhibir la inacción”, no influir sobre el sentido de la votación de los legisladores (el dictamen puede ser negativo o positivo, indistintamente). Lo que operaría es la “obligación” del Congreso a pronunciarse sobre las mociones del presidente de la República. El límite de dos iniciativas preferentes por año evitaría que se convirtiera en un instrumento ordinario, lo que por definición tendría que ser urgente o extraordinario. La responsabilidad pública sería otra ganancia adicional. Podría verse dónde hubo fallas o negligencia de cada una de las partes involucradas: diputados, senadores o el propio Ejecutivo. Y por último, refuerzan su dicho con un elemento comparativo. Existe, con un relativo éxito, en países como Francia, Alemania, Chile, Colombia, Uruguay y Brasil.

La segunda moción apunta a hacer una “relación más fluida y eficaz” de ambos poderes, aunque bajo la impronta de una responsabilidad de “co-gobierno”. De ahí la idea de que pudieran presentar ini-

ciativas preferentes tanto el presidente de la República como el Poder Legislativo, este último a través de la vía —¿control?— de los grupos parlamentarios. El diagnóstico de Coldwell nos es ya familiar: ante la pluralidad y la existencia de un gobierno dividido, le parece inadmisiblemente que el legislativo “congele”, en comisiones y sin dar una “opinión”, el programa e intencionalidad del gobierno en ejercicio.

En forma parecida a la moción de los senadores Creel-Aguilar, piensa Coldwell que el recurso debe contener límites: que sólo puedan presentarse hasta dos iniciativas preferentes en el primer periodo ordinario de cada año. El límite para el Poder Legislativo sería igualmente patente: un plazo máximo de conclusión de todo el proceso legislativo “hasta que concluya el periodo de sesiones ordinario” de ambas cámaras. Y una coincidencia más: el presupuesto de egresos, el sistema electoral y lo relativo al sistema de partidos no podrían entrar al catálogo de iniciativas preferentes.

La “aceleración” y eficiencia del trabajo en comisiones —sin que pierda calidad en sus resoluciones— es uno de los aspectos torales de las representaciones políticas en general. La razón es muy sencilla. Antes de que se consolidaran los partidos políticos, el pleno era el lugar por antonomasia del “debate público” (Schmitt, 1996; para el caso mexicano, Mora, 2006). Un solo individuo o un grupo pequeño de asambleístas, con el poder de los argumentos, podía llegar a cambiar el punto de vista de la mayoría de sus compañeros. Con el desarrollo de las agrupaciones políticas y su “disciplina” interna, la función del pleno como espacio de deliberación en sus fundamentos cambia. Tien-de, en este momento, a cubrir otros ámbitos —posicionamiento ideológico, denuncia pública o presión política— de las tareas públicas. No a cubrir cuestiones, salvo algunas excepciones, de “decisión política”. Por tanto, el carácter deliberativo de las asambleas modernas del mundo se ha trasladado a las comisiones. De su “óptimo” desempeño depende, en gran medida, la consolidación de los liberalismos democráticos contemporáneos.

La clase política mexicana está consciente de la importancia del trabajo en comisiones y ha ideado una serie de propuestas que buscan enmendar el problema. A partir de las 20 iniciativas sintetizadas en el Cuadro 3, pueden derivarse siete elementos —o “soluciones”— pre-

vistos en el Senado. El primero es fijar plazos máximos para emitir un dictamen. Y no es que no exista su regulación en la Constitución mexicana y en las leyes y documentos reglamentarios del Poder Legislativo; pero persisten “inconsistencias” o mandatos imposibles de cumplir en la realidad. La Constitución fija un plazo —que no término— de un mes para que las comisiones emitan su dictamen. La consecuencia de no cumplir con el requerimiento es que la iniciativa “pueda” trasladarse, para iniciar de nuevo el proceso, a la otra cámara (artículo 71). En cambio, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso —que rige para ambas cámaras— marca un lapso de cinco días.<sup>6</sup>

El efecto por no cumplir con el mandato es prácticamente nulo. De ahí que haya propuestas que van desde poner en sintonía la Constitución con las leyes secundarias (Gómez) hasta mociones de ampliar el plazo a 45 días con derecho de prórroga de 20 más y válido para ambas cámaras (López); o bien, por una ampliación hasta por tres meses (Walton).<sup>7</sup> El segundo elemento está relacionado con las penalizaciones. Se distinguen, en algunos casos, las sanciones diri-

<sup>6</sup> Artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. El Reglamento hace posible una prórroga —artículo 91—, pero con el previo aviso al pleno y a los presidentes de las cámaras. La Ley Orgánica del Congreso General no establece un plazo definido, sólo se remite a señalar que las comisiones tendrán la tarea de “dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos” (artículo 45).

<sup>7</sup> La propuesta del senador Pablo Gómez no se queda sólo en la adecuación de la Constitución y las normas secundarias. Acompaña su moción con una serie de medidas de control intermedio. Entre otras sugerencias, propone el “derecho de excitativa” a que se emita un dictamen —ya sea del autor de la iniciativa o por medio de su coordinador de fracción parlamentaria—, si no hubiera resolución después de pasados 20 días hábiles del tiempo reglamentario. El presidente de la comisión respectiva tendría que informar cómo va el trámite en la sesión siguiente sin que haya discusión. Luego se harían públicos los motivos en la *Gaceta*. Si no hay respuesta, segunda excitativa. De no pasar nada otra vez: el autor o autores de la iniciativa —únicamente el presidente de República, las legislaturas de los estados, la Asamblea del Distrito Federal y las emanadas a partir de los coordinadores de grupo parlamentario— podrían exigir la inclusión de su propuesta en el orden del día de la asamblea. El presidente del Senado tendría únicamente hasta 10 días naturales, contados a partir de la solicitud, para suscribirla en el pleno y que éste dé su fallo al respecto.

gidas a los integrantes de las comisiones (la negligencia individual) y las que castigan a la comisión en su conjunto o a la cámara de origen (la sanción colectiva o institucional). Las medidas más concurridas, en lo referente a lo individual, son: el descuento de dietas por no asistir a las sesiones legales y la “expulsión” de la comisión por inasistencias repetidas (por ejemplo, tres), si es que no se justifica la falta por enfermedad o comisión legal; la sanción colectiva, con el retiro obligatorio de la iniciativa a la comisión asignada, siempre y cuando no se cumpla con el plazo reglamentario para emitir dictamen, y su traslado a otra comisión; la sanción institucional, con la puesta en marcha del principio de “afirmativa ficta” para la cámara de origen y, por ende, la continuación del proceso legislativo en la cámara revisora.

El tercer elemento alude a acotar los resquicios —de estrategia o por simple negligencia personal— de convocatoria a la reunión de comisiones. Se sugiere flexibilizar al convocante legal tradicional: de los presidentes de comisión a la posibilidad de que también lo hagan los secretarios (Pérez Plazola); o bien, la versión más horizontal: que de no hacerlo el presidente, lo efectúe una tercera parte del pleno de la comisión (Gómez) o la mayoría absoluta de integrantes (Walton), en ambos casos con plena validez de lo que allí se discuta y apruebe.<sup>8</sup>

El cuarto elemento apunta a relacionar las comisiones con el “perfil académico y la experiencia profesional y política” de sus integrantes. El tema, sólo sugerido por la iniciativa de la senadora Hernández Ramos, es de gran relevancia, pero no alcanza a llegar al fondo del problema. Por una parte, porque la regulación que proyecta no es vinculatoria, sólo señala que las propuestas de la Junta de Coordinación “tendrán en cuenta” dicho perfil; por la otra, el asunto no solamente radica en acoplar la conformación de las comisiones a la experiencia laboral de sus miembros —lo cual me parece sensato—, sino en cómo generar una estructura que haga permanente el objetivo: la especialización de las comisiones y los hombres que integran estos organismos. La reelección

<sup>8</sup> No sobra señalar que en Estados Unidos impera el modelo del convocante único: sólo los líderes de comisión pueden citar a reunión oficial a sus integrantes.



de los cargos legislativos y la creación de un verdadero servicio civil de carrera son dos condimentos más que fortalecerían esta visión.<sup>9</sup>

El quinto elemento está asociado al tamaño del Congreso y, por ende, al número de integrantes por comisión. En una iniciativa se propuso hacer más “equilibradas” las comisiones en su número (Peredo Aguilar). El argumento es que la mayor parte de comisiones del Senado se conforma con un rango de 3 a 5 miembros (22 comisiones); mientras que otra parte corre en un intervalo entre 11 y 15 senadores (17 comisiones). De ahí que la propuesta sea imponer un máximo de integrantes —13— y bajar la pertenencia individual, de 5 a 4 comisiones. La cuestión es que la senadora Peredo ve el problema de la “proporción”, pero no el de las dificultades que genera un número amplio de integrantes: el brete de encaminar voluntades por el carril institucional y, sobre todo, la intensificación del conflicto para tomar decisiones colegiadas. El tema de fondo, por tanto, se dio en otro lado: en las dos iniciativas de González Morfin y en la de Coppola Joffroy. Ambos senadores pretenden atacar el “mal del gigantismo” de manera “radical”: disminuyendo el tamaño del Senado a 96 miembros y la Cámara de Diputados a 400 representantes.<sup>10</sup> La fórmula: eliminar el segmento de representación proporcional de la Cámara de Senadores (32) y acotar el mismo principio en la Cámara de Diputados (de 200 a 100 miembros). En opinión de González Morfin, la disminución del Poder Legislativo tiene un doble objetivo. Por un lado, devolver al Senado su “real” carácter federalista; y, por el otro, “mejorar la capacidad

<sup>9</sup> No comparto la idea de reelección indefinida. El caso de Estados Unidos, que es el más citado por los expertos del tema, trabaja bajo este paradigma.

Sin embargo, hay señales de que el principio indefinido de reelección genera “atrofias” de una intensidad similar al de sus virtudes. Enuncio dos: la escasa rotación de los cargos legislativos y el desvío de atención de los temas sustantivos de los legisladores, dado que no dejan de hacer campaña, aún apenas iniciados en el cargo.

<sup>10</sup> Las tres iniciativas vienen de senadores del PAN. Más aún, forman parte de la actual plataforma electoral panista de 2009-2012. Sin embargo, persisten dos diferencias relevantes: la iniciativa de Coppola incluye el principio de reelección indefinida tanto para senadores como para diputados, elemento no previsto por González Morfin; y Coppola no registra cláusula alguna de “pluralidad” en la cámara baja, como sí lo propone el senador González (un máximo de 240 diputados por los dos principios).

de diálogo” de ambas cámaras (existe la creencia de que los acuerdos serían más fáciles y se impulsaría la “modernización legislativa”).

Está claro que la disminución del Poder Legislativo tendría un verdadero impacto, sobre todo en la integración de las comisiones de la Cámara de Diputados. Éstas rondan, salvo contadas excepciones, por los 30 integrantes. Son un universo en sí mismo. Mantienen un número de representantes similar al de varios poderes legislativos estatales. El problema, sin embargo, es que la “fórmula” panista oculta dos debates que no están explícitos en su fundamentación: primero, que el principio de Representación Proporcional no sólo fue el gran instrumento de la pluralidad de los congresos del pasado, sino que sigue siendo factor de “equilibrio” de los partidos pequeños y también de uno de los tres grandes, el PRD; segundo, que los senadores ya no representan a las entidades territoriales; más bien, forman parte de la definición interna de los partidos políticos.<sup>11</sup>

El sexto elemento se refiere a la pérdida de energía que provoca ocuparse de las iniciativas históricas y las que se acumulan en el presente, en lugar de concentrarse en lo sustantivo (las tareas legislativas y la rendición de cuentas). Varias de las iniciativas contempladas en el Cuadro 3 convergen en la misma solución: instaurar el criterio de caducidad. Las modalidades difieren en matices. Por ejemplo, la propuesta de Pablo Gómez habla de una permanencia selectiva: aquellas iniciativas que no logren alcanzar un dictamen en su correspondiente legislatura —para ser preciso, tres años de gracia máxima— deben desecharse en automático, salvo las de carácter “preferente” (las presentadas por el presidente de la República, las legislaturas de los estados, la Asamblea del Distrito Federal y los grupos parlamentarios). La moción de López Valdez está planteada en los mismos términos que la anterior, aunque sin permitir ninguna excepción.

Finalmente, el séptimo elemento discute una gama de enmiendas para apresurar el trabajo legislativo entre las dos cámaras. En las ac-

<sup>11</sup> Cabe preguntarse, asimismo, si la disminución del número de integrantes en las comisiones es un elemento suficiente para resolver el problema de eficiencia legislativa y que lubrique de mejor modo los “acuerdos”. O por qué no se busca otro mecanismo para disminuir el Congreso general: por ejemplo, una versión que no altere, en forma abrupta, la actual fuerza parlamentaria de los tres grandes partidos.

tuales leyes secundarias existe un recurso que técnicamente se llama “comisiones en conferencia”. El mecanismo está previsto en el artículo 98 de la Ley Orgánica que dice a la letra:

Las comisiones —refiriéndose al Senado— pueden reunirse en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Diputados para expeditar el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes... La conferencia de comisiones deberá celebrarse con la anticipación necesaria que permita la adecuada resolución del asunto que las convoca.

Por su parte, la misma regulación orgánica —artículo 103— refiere el vínculo con el Reglamento para detallar los procedimientos y trámites que se relacionan con lo inter-camaral. Además de poder concertar la presencia de los secretarios de Estado para “ilustrar su juicio” en un determinado tema, el artículo 90 norma: “las comisiones de ambas cámaras pueden reunirse también para tener conferencias entre sí, para expedir el despacho de alguna ley u otro asunto importante”.

Esto significa que el recurso de comisiones en conferencia, desde su origen, ha tenido el objetivo de darle celeridad al trabajo legislativo tanto al interior de las comisiones de cada cámara como en el vínculo intercameral. El recurso fue reactivado, después de muchos años de no ser utilizado, en marzo de 2007 para la reforma del ISSSTE. Su aprobación fue, no hay mejor calificativo, inusitada. En 15 días se logró culminar todo el proceso legislativo: iniciativa, dictamen de comisiones unidas en las dos cámaras, aprobación por separado de ambos plenos y publicación del Poder Ejecutivo. Los vacíos reglamentarios y los puntos polémicos en su aplicación no oscurece la relevancia de este instrumento parlamentario.<sup>12</sup> Por el contrario, parece haber aler-

<sup>12</sup> En la ejecución práctica se revelaron algunos vacíos reglamentarios y algunos elementos polémicos del grupo mayoritario, que era el interesado en aprobar la reforma referida. Los vacíos consistieron en lo siguiente: estaba claro que el recurso de comisiones en conferencia permitía convocar a la totalidad de los involucrados en un solo pleno; pero ni la Ley Orgánica, ni el Reglamento indican si era posible emitir un “proyecto único” o sólo podía “consensarse” un “proyecto común”, aunque sin un carácter vinculatorio (en el caso narrado,

tado a sus participantes —se trata de la misma legislatura analizada aquí— que por este camino podrían emprenderse nuevas propuestas de agilización bicameral.

Pablo Gómez, quizá porque su iniciativa fue presentada antes del uso de comisiones en conferencia, únicamente menciona el recurso y deja asentado —en cuatro artículos— su concurso en los mismos términos que la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interno. Sólo añade que, al final de lo discutido en conferencia, debe rendirse “un informe de los trabajos realizados”. En la iniciativa de Pérez Plazola se menciona el punto en los mismos términos que el senador Gómez. La única novedad que introduce es indirecta. Se pretende imponer un límite de turno a las minutas que remita la cámara de origen: a no más de dos comisiones unidas para su discusión en la cámara revisora.

Las propuestas de Creel-Aguilar Coronado y la Coldwell, en cuanto a las iniciativas preferentes, deben considerarse dentro de este rango de mecanismos de agilización bicameral. No obstante, están proyectadas para funcionar más en casos extraordinarios que en los de orden regular. A pesar de ello, en la moción de Coldwell se introducen dos elementos “vanguardistas” que vale la pena subrayar: la idea del “proyecto único” y la participación “adelantada” del Ejecutivo en el proceso legislativo.

Describo su recorrido para entender mejor el asunto. En esta iniciativa se prevé la existencia de dos etapas o “diálogos legislativos”. En la primera: discusión entre las dos cámaras. Si se logra un “proyecto”, pase a la segunda etapa: diálogo de las dos cámaras con el Ejecutivo (ambas asambleas acuerdan el mecanismo de discusión entre ellas).

---

se optó porque cada cámara tuviera la posibilidad de variar el proyecto en sus respectivas comisiones antes de presentarlo al pleno); tampoco se señala la manera de procesar los votos: ¿debían votar por separado cada una de las comisiones involucradas o hubiera sido posible fusionar el voto de cada una de las comisiones unidas de ambas cámaras? (en el ejemplo reseñado, se separaron los votos de cada comisión). Los puntos polémicos consistieron en dos pasos que sí están regulados en las leyes secundarias: en la Cámara de Diputados, que sólo los presidentes de comisión tienen la facultad de convocar a la reunión de sus integrantes (en la reforma del ISSSTE ocurrió que en una de las comisiones turnadas convocó uno de los secretarios, para lo cual no tenía competencia); en la Cámara de Senadores, existía la obligación de darle turno a la comisión de Estudios Legislativos, no se realizó eso en los hechos.

El objetivo es que el presidente de la República haga sus observaciones en “extenso” o “adelante” su veto en el propio proceso legislativo.<sup>13</sup> El fin, por tanto, es establecer “vías concluyentes” de cada una de las etapas del procedimiento legislativo. Si ocurre que no existe el “veto legislativo” del presidente de la República, entonces el Congreso de la Unión puede ordenar directamente su publicación oficial. Al final de la explicación, Coldwell menciona que el trabajo entre ambas cámaras podría hacerse en “comisiones en conferencia”, con la posibilidad de erigir un “proyecto único”. Se entiende que su uso estaría limitado para cuando hubiera “diferencias” entre ambas cámaras (para el caso de rechazo parcial de la cámara revisora) y no como un mecanismo ordinario de trabajo. De cualquier manera, la moción mantiene todo su vigor, pues no debe olvidarse que la propuesta del senador Coldwell está acompañada del derecho de iniciativa preferente tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo. Es decir, la aceleración del proceso estaría reservado a las propuestas “urgentes”, previamente consensuadas, y no a las ocurrencias de algún legislador “solitario”.

La iniciativa plural de Jáuregui-Jackson, Chaurand-Cárdenas prevé, también, el uso de comisiones en conferencia. El enfoque es parecido a la moción de Coldwell, aunque contiene el matiz del “proyecto alternativo”. Es decir, la posibilidad de que la cámara revisora someta un proyecto diferente al de la minuta que esté en discusión, pero que se refiera al mismo tema y objetivo del documento original. El ejercicio práctico de este mecanismo sólo podría ser activado por el pleno de la asamblea revisora (voto de la mayoría absoluta). No obstante, si la cámara desechara el proyecto alternativo, entonces cabría el trámite de comisiones en conferencia.

La finalidad es que por este medio se conforme un “proyecto único”. Asimismo, se toma en cuenta el caso de desechamiento parcial —el de las idas y vueltas de ambas cámaras—, hasta por dos veces. En forma parecida al anterior ejemplo, es posible acudir al uso de comisiones en conferencia. En ambos escenarios se hace necesaria la

<sup>13</sup> La idea de que el presidente de la República pudiera participar durante el proceso legislativo —que no es otra cosa que el ejecutivo sea un actor deliberante— viene del Constituyente de 1856-1857. Es poco conocido que este instrumento de “colaboración” anticipada fue ley vigente en el México del siglo XIX.

autorización de las mesas directivas de cada una de las asambleas, a solicitud de las comisiones involucradas (no indica los términos de la solicitud: que baste la firma del presidente de la comisión o se requiera el concurso de la mayoría de sus integrantes). De lograrse el proyecto único, tendría que someterse al procedimiento legislativo regular: primero, presentación ante la cámara de origen para su fallo final; y luego al pleno de la cámara que fungiría como entidad revisora, con la ventaja de que el proyecto tendría que ser considerado de “obvia resolución” en las dos cámaras.

El Senado de la República dio vida —es visible en el recorrido— a un espectro amplio de propuestas que podrían ayudar a agilizar el proceso legislativo del Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión y de este último entre sus dos cámaras. La cuestión es que en materia de iniciativas no siempre gana la mejor propuesta, sino la que tiene el apoyo de las fracciones internas y externas. Esto es, lo fundamental es el acuerdo y la decisión política para llevarlas a efecto. ¿Hasta dónde llegó la “voluntad política de los senadores de la LX Legislatura? Dos fueron sus productos: la minuta del 19 de junio de 2008 y la del 30 de abril de 2009. Daré cuenta de ello, respecto de la primera resolución, en el siguiente apartado, pues ya fue dictaminada y sometida al pleno de la Cámara de Diputados; la segunda minuta toca, apenas, un rubro de lo discutido aquí: el mejoramiento del trabajo en comisiones.<sup>14</sup>

Desde el inicio, los promotores del dictamen señalaron que se trataba de una reforma “parcial”, porque está en proceso un nuevo reglamento del Senado.<sup>15</sup> El contenido de la minuta considera tres

<sup>14</sup> La minuta contiene una propuesta para hacer más expedita la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo en las comisiones. Incluye la obligatoriedad de las comparecencias de los altos funcionarios del Ejecutivo en el Senado y que respondan “preguntas parlamentarias” por escrito en un plazo perentorio (15 días). Lo relevante es que se busca que sea un instrumento vinculatorio a través de una alta penalización por informes falsos: seis años de prisión o multa de 100 a 300 días del sujeto en cuestión. La rendición de cuentas en comisiones es un tópico recurrente en muchas de las iniciativas que analicé en este texto; pero por razones de orden temático no discutí el punto. En el futuro, valdría la pena hacer un estudio específico sobre este tema, ya que es, además de lo legislativo, la otra tarea fundamental de las asambleas contemporáneas.

<sup>15</sup> En pocas palabras, alegan a su favor avanzar por el camino del gradualismo y el reino de lo posible: es más fácil la aprobación de cambios reglamen-

elementos de corresponsabilidad en comisiones. En el primero se dictan la reglas mínimas de lo que deben hacer las comisiones: plan de trabajo anual; monitoreo y control evaluatorio; informes anuales ante la mesas directivas; y archivo de lo hecho.

La mayor parte de estos componentes ya existen en la Ley Orgánica vigente, pero la diferencia radica en promover que dichas tareas sean aprobadas por la mayoría calificada de sus miembros —en esto consiste el sentido de corresponsabilidad— y las medidas de “control” ante los órganos directivos de cada cámara. La gran debilidad de este último punto es que no se presenta un apartado sobre las consecuencias y las “penalizaciones” —individuales y colectivas— por no cumplir con lo proyectado. El segundo elemento plantea resolver el problema de la inflexibilidad del convocante único de reunión de comisiones: abre la posibilidad de que no sea exclusivamente el presidente, sino también una cuarta parte de los miembros de las comisiones. La convocatoria debe realizarse con una anticipación mínima de 48 horas y una orden del día obligatoria, y además que se puedan añadir nuevos puntos, siempre y cuando lo proponga una cuarta parte de los comisionados, al comienzo de la sesión. El tercer elemento busca encarecer la inasistencia a comisiones: que los acuerdos sean válidos si se obtiene por la mayoría absoluta de los integrantes nominales, pero con el imperativo de que exclusivamente valgan los dictámenes “firmados en reunión” y no los “recopilados” en forma selectiva e individual.<sup>16</sup>

### **La factoría de Cámara de Diputados**

La fábrica de iniciativas en la Cámara de Diputados es similar a la del Senado, incluso hay coincidencia en el número (Cuadro 4). De igual

---

tarios que los de orden constitucional, pues sólo requieren la competencia exclusiva del Congreso de la Unión y no pueden ser “vetados” por el Ejecutivo ni por las legislaturas de los estados.

<sup>16</sup> La minuta, asimismo, ratifica que cada cámara pueda determinar el número de comisiones o subdivisión en “secciones”. El objetivo es darle al Senado un sostén “reglamentario” para poder crear “comités” (ya existen algunos en los hechos), de tal forma que logre una igualdad en este punto con la Cámara de Diputados.

**Cuadro 4. Iniciativas de “agilización” del proceso legislativo,  
Cámara de Diputados-LX Legislatura (2006-2009)**

<i>Autoría (individual o colectiva)</i>	<i>Fecha de turno a comisión o comisiones</i>	<i>Pertenencia partidaria</i>	<i>Tipo de reforma (constitucional y/o secundaria)</i>	<i>Número de iniciativas</i>
Aída Marina Arvizu Rivas	26/10/2006	Alternativa	Constitucional	1
Carlos Armando Biebrich Torres, José Rosas Aispuro Torres y Victor Valencia	14/11/2006	PRI	Constitucional	1
Jesús Ramírez Stabros	07/12/2006	PRI	Constitucional	1
Pablo Leopoldo Arreola Ortega	07/12/2006	PT	Constitucional y secundaria	1
José Antonio Muñoz Serrano	12/12/2006	PAN	Secundaria	1
Raúl Cervantes Andrade	12/12/2006	PRI	Secundaria	1
Raúl Cervantes Andrade y César Horacio Duarte	27/02/2007	PRI	Secundaria	1
David Mendoza Arellano	17/04/2007	PRD	Constitucional	1
Obdulio Ávila Mayo	06/09/2007	PAN	Secundaria (Reglamento de comisiones y comités de congreso)	1
José Manuel del Río Virgen	07/09/2007	Convergencia	Constitucional	1
Cuauhtémoc Velasco Oliva	20/09/2007	Convergencia	Secundaria	1
Pilar Ortega Martínez	04/10/2007	PAN	Constitucional	1
Ángela Jiménez del Castillo	14/02/2008	PAN	Constitucional	1
Gerardo Octavio Vargas Landeros	26/03/2008	PRI	Constitucional	1
Manuel Cárdenas Fonseca	02/09/2008	Nueva Alianza	Constitucional	1
Efraín Morales Sánchez	09/09/2008	PRD	Secundaria	1
Maurilio Ortiz Proal y José Jesús Reyna García	09/09/2008 y 02/04/2009	PRI	Secundaria y constitucional	2
Adriana Díaz Contreras	18/09/2008	PRD	Secundaria	1
Enrique Serrano Escobar	05/03/2009	PRI	Secundaria	1
Total				20

Fuente: *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, corte al 30 de abril de 2009.



modo, la preocupación por agilizar el proceso legislativo no se ha concentrado en una sola fracción parlamentaria; corresponde tanto a los grupos mayoritarios (8 iniciativas del PRI, 3 del PAN y 2 del PRD) como a las minorías (2 de Convergencia, una del PT, otra de Nueva Alianza y una más de Alternativa). Esto significa, hasta cierto punto, que la inquietud sobre el tópico es generalizada en el Poder Legislativo. Sin embargo, la principal diferencia es que los diputados han impulsado un cambio por dos vías: la radical y la gradualista.<sup>17</sup>

Las iniciativas radicales estuvieron a cargo de los diputados Ramírez Stabros (PRI) y Mendoza Arellano (PRD).<sup>18</sup> La moción del diputado priista parte del diagnóstico de que existen “razones estructurales de la parálisis” en México: el diseño “institucional” del “poder público”. De ahí que proponga el paso a un “régimen” “semi-presidencialista”. Desde su punto de vista, esto incentivaría una nueva inercia de división y colaboración de los poderes públicos. En concreto, propone la división del Ejecutivo en un Jefe de Estado popular (mayoría absoluta de sufragios emitidos y sin derecho a reelección) y un Jefe de Gobierno emanado de la coalición mayoritaria del Congreso de la Unión.<sup>19</sup> El

<sup>17</sup> En el Senado no se registra una sola iniciativa que pretenda cambiar el “régimen” de gobierno. No obstante, el senador Rodríguez Prats revaloró el tema mediante un libro publicado en 2006. Nada menos planteó la desaparición del Senado. El argumento de fondo es que el bicameralismo —en particular, la cámara federal— ha provocado un “desencuentro” estructural con el Poder Ejecutivo y una “parálisis” en el interior del Poder Legislativo. Lo “paradójico” es que no lo haya hecho en su papel de senador (estuvo en la LIX Legislatura y en el presente todavía funge como diputado federal), lo que revela una intención diferente a la legislativa: la polémica como “acelerador” del cambio político en México (Rodríguez, 2006).

<sup>18</sup> En la LX Legislatura se presentaron un total de 1715 iniciativas, sólo 1.2% correspondieron al tema que me ocupa. De este último porcentaje —que en números absolutos representa 20 propuestas—, sólo dos mociones fueron de tipo radical (“Balance de actividades”, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2009).

<sup>19</sup> La iniciativa indica algunos mecanismos específicos de nombramiento de candidatos y descartes. Otorga, a la fracción mayoritaria, la posibilidad de postular al primer candidato. Si se diera el caso que ambas cámaras, en sesión conjunta, eligieran a un candidato por mayoría absoluta, habría Jefe de Gobierno. De no lograrse dicha mayoría, cabría una segunda ronda: una coalición por mayoría simple sería suficiente para nombrar a un ganador. De

Jefe de Gobierno nombraría a su gabinete y sería responsable ante el Poder Legislativo; pero al mismo tiempo tendría la atribución de convocarlo a sesiones extraordinarias para discutir su agenda de gobierno.<sup>20</sup> Podría, incluso, interponer “iniciativas urgentes” y citar a “comisiones bicamerales”, con el objeto de acelerar el proceso legislativo. De lograrse un proyecto único, la cámara revisora no tendría posibilidad de enmiendas parciales (sí o no al dictamen conjunto).

Por su parte, la iniciativa de Mendoza Arellano toma como punto de partida un diagnóstico semejante al de Ramírez Strabos. Señala que en México se ha vivido una pluralidad creciente desde 1997 y que ello tiende a generar una “parálisis” entre el presidente de la República y el Poder Legislativo. Para resolver este problema propone añadir algunos elementos “parlamentarios” al régimen presidencial actual. En forma parecida a la anterior moción, habla de introducir un Ejecutivo bicéfalo; esto es, que el propio Poder Ejecutivo construya una “mayoría estable” en el Congreso cuando su propio partido no le dé los suficientes votos para lograr ello. La mayoría estable tendría que construirse sobre la base de un programa anticipado de gobierno. Por tanto, el presidente de la República —electo directamente por los ciudadanos— fungiría como Jefe de Estado y habría un Jefe de Gobierno Interior, surgido de la concurrencia del presidente de la República —quien hace la propuesta— y la coalición mayoritaria del Congreso (que nombra, únicamente por la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados). En este caso, el Jefe de Gobierno sería responsable ante el Congreso y éste tendría la facultad de removerlo, siempre y cuando lo acordaran las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

Por último, el Jefe de Gobierno tendría la competencia de designar a su gabinete, aunque con la ratificación de la misma asamblea de  
 \_\_\_\_\_  
 no haberla, el Jefe de Estado podría disolver ambas cámaras y convocar a nuevas elecciones.

<sup>20</sup> La iniciativa contiene otras instituciones complementarias, que sólo vale la pena mencionar: la formación de un Consejo de Gobierno parlamentario —no confundirlo con el Gabinete de Gobierno—, presidido por el presidente de la República y para fines de asesoría; y la puesta en acción de los llamados instrumentos de “democracia participativa” (iniciativa popular, plebiscito, referéndum y referéndum constitucional). Estos últimos elementos como un contrapeso del Congreso y con la posibilidad de ser utilizados tanto por la “ciudadanía” como por el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno.

diputados. Al Senado le tocaría confirmar a los cuerpos diplomáticos, el procurador de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los mandos militares superiores.<sup>21</sup>

Dos situaciones resaltan de ambas iniciativas. La primera es que ninguna de ellas lleva su radicalismo hasta el punto de “sepultar” el sistema presidencialista mexicano que, no está de más recordar, lleva en boga por alrededor de siglo y medio de vigencia (de 1857, con algunas interrupciones, hasta hoy en día). La segunda es que ha concertado pocas voluntades en el corto y mediano plazos. Más aún, la moción del diputado priista fue presentada en un contexto de alta crispación política (diciembre de 2006). Existía la percepción de un Poder Ejecutivo extremadamente débil y que nada se movería, durante un largo periodo, en el Poder Legislativo. No obstante, la realidad mostró que las cosas ocurrieron de otro modo. En marzo de 2007, una mayoría parlamentaria —encabezada por el PAN y el PRI— logró aprobar la difícil reforma del ISSSTE (el ex presidente Vicente Fox y algunos legisladores de ambas cámaras lo habían intentado, sin éxito, en 2005-2006). A partir de este punto de inflexión, no han dejado de aprobarse diversas leyes —en materia fiscal, seguridad pública, crimen organizado y Pemex— que muestran una relativa “colaboración” entre ambos poderes públicos. Por consiguiente, esto tiende a apaciguar los ímpetus de un cambio de “régimen”. Sin embargo, no deben descartarse como quimeras legislativas, pues líderes poderosos como Fabio Beltrones —en las mesas de diálogo de la Reforma del Estado es un tema recurrente— ha hecho pública su opinión a favor de introducir ciertas enmiendas parlamentarias al actual sistema político (tiene tiempo que ha guardado, por estrategia política, un “oportuno silencio” respecto al tema). Lo más factible, empero, es que por el resto del sexenio no se fortalezca esta posibilidad.

En contraste, la Cámara de Diputados ha privilegiado —en esto converge con el Senado— la vía gradual del cambio. En cuanto a la agilización entre el Ejecutivo y el Legislativo, los diputados coinciden

<sup>21</sup> La iniciativa del diputado Mendoza añade el principio de revocación de mandato. Lo propone para el presidente de la República, a petición de las dos terceras partes de cualquiera de las dos cámaras. Una ley ulterior fijaría las reglas de la revocación.

en la utilidad del recurso de las iniciativas preferentes. No se trata de una copia de lo impulsado por los senadores, dado que en algunos casos antecede en fecha de turno a comisiones —tres iniciativas de cinco— a la asamblea de diputados sobre el Senado.<sup>22</sup>

En última instancia, podría hablarse de iniciativas paralelas o convergentes en sus objetivos. El diputado Cervantes pensó en un tipo de iniciativa preferente sin límite de propuestas —al parecer, se trata del único legislador en ambas cámaras que se pronunció en este sentido— a favor del presidente de la República. A cambio, invita al Ejecutivo —por medio de sus secretarios de Estado— a defender sus puntos de vista en el interior de las comisiones. Asimismo, exige que dichas iniciativas estén acompañadas de un estudio de derecho comparado y que evalúe el impacto jurídico, social, presupuestario y económico. De no contar con estos elementos, la moción podría desecharse de facto.<sup>23</sup>

La iniciativa del diputado Ortega sí contempla límites y plazos precisos: dos iniciativas urgentes del Ejecutivo por año, que deben presentarse al inicio de cada periodo legislativo y que no aborden reformas constitucionales, del presupuesto público, el sistema electoral y de los partidos políticos. El Poder Legislativo tendría un término de 30 días para pronunciarse sobre la iniciativa, si ocurriera durante el periodo ordinario de sesiones; si se atravesara el tiempo del receso, 45 días naturales. De no cumplirse con el plazo fijado, se daría por aprobada la iniciativa en su sentido original.

<sup>22</sup> Las cinco mociones que hacen mención del tema son las de Ramírez, Cervantes, Cervantes-Duarte, Ortega y Cárdenas Fonseca. Como puede verse en los cuadros 3 y 4, los primeros tres diputados presentaron sus iniciativas (en diciembre de 2006 y febrero de 2007) antes que los senadores Creel y Coldwell (junio de 2007 y junio de 2008, respectivamente).

<sup>23</sup> En otro momento, el mismo diputado, junto con su compañero Duarte, buscaron “afinar” la propuesta. Mantuvieron la idea de las iniciativas preferentes ilimitadas, pero matizaron dos elementos: dieron al secretario del ramo un plazo de cinco días para responder sobre la “consulta”, además de enfatizar que se trataba de opiniones no vinculatorias; y que el impacto jurídico, económico y presupuestario debería ser realizado por los centros de investigación de la Cámara de Diputados y no sustentado por el Poder Ejecutivo. Las dos propuestas en las que participa Cervantes adolecen de no marcar los plazos perentorios del proceso legislativo.

El diputado Cárdenas Fonseca coincide en los límites al Ejecutivo —en el número de dos por año y en el control de los rubros—, pero introduce dos variantes interesantes: que el plazo perentorio sea el día último de cada periodo ordinario de sesiones e introduce restricciones adicionales a la cámara revisora. Esto es, para que una minuta fuera modificada o rechazada en su totalidad requeriría una mayoría calificada del pleno —dos terceras partes de los legisladores presentes—, además de tener que emitir su fallo en un plazo máximo de siete días naturales. Este elemento tendería a favorecer fuertemente las iniciativas urgentes del Poder Ejecutivo; como contrapeso, contempla que si el presidente de la República no remite sus observaciones en 10 días, la publicación de una determinada ley o decreto sea automática.

En el mejoramiento del trabajo en comisiones no se vislumbran propuestas muy distintas a lo proyectado en el Senado. Las “soluciones” más frecuentes consisten en fijar plazos perentorios, penalizaciones —individuales, en comisiones o para la cámara de origen—, el quórum legal flexible y disminuir el tamaño del Congreso.

En materia de plazos, por ejemplo, la iniciativa de Arreola Ortega fija un término de tres meses para emitir el dictamen de toda iniciativa que sea turnada a comisiones.<sup>24</sup> De no cumplirse el plazo de resolución, operarían la famosa “afirmativa ficta parlamentaria”; es decir, se tendría por aprobada en su sentido primigenio, sometiéndose a la cámara de origen para que el pleno diera su fallo correspondiente. Díaz Contreras propone alinear las disparidades entre la Constitución y las leyes secundarias con el famoso plazo de los 30 días constitucionales; pero, además, añade un esquema de “excitativas” con obligación de las comisiones de responder —mediante un informe— en cinco días sobre la etapa o las dificultades del dictamen. Y si no hubiera respuesta, cabría el traslado de la iniciativa, a petición del promovente, a otra comisión.<sup>25</sup> El presidente de cada mesa directiva vigilaría que la reasignación a comisiones cumpliera su cometido en un “plazo razonable” (no

<sup>24</sup> La iniciativa del diputado Serrano Escobar coincide en el mismo plazo perentorio de dictamen.

<sup>25</sup> La propuesta de la diputada Díaz contempla la posibilidad de prórroga del tiempo reglamentario de dictamen; aunque ello sólo podría ocurrir una sola vez y con el permiso del pleno.

más de un mes). De no haber respuesta de la parte directiva, el autor de la iniciativa “podría” exigir que el pleno resolviera lo conducente. En el fondo, la diputada Díaz piensa que la censura “pública” —la excitativa y la exhibición ante el pleno— pueden ser instrumentos de presión suficientes para apresurar las resoluciones de las comisiones.

Sobre las penalizaciones, la Cámara de Diputados tiende a vivir en los extremos. En el orden institucional, suscribe lo dictado por la Constitución: de no existir un dictamen en 30 días, las iniciativas “podrían” trasladarse, dictaminarse y discutirse en la otra cámara (Cárdenas Fonseca). Y en el ámbito individual: la revocación de mandato (Arvizu Rivas).<sup>26</sup> Esta última postura está pensada tanto para senadores como para diputados. A mitad del periodo legislativo, el 35% de los electores de un distrito o de la entidad de nacimiento y/o residencia del senador respectivo podría solicitar el inicio de revocación de mandato de sus legisladores. El segundo paso implicaría un “juicio” de convalidación o rechazo, organizado por la autoridad electoral, mediante el voto directo de la ciudadanía.

Respecto al problema de quórum de las comisiones, se advierten dos tendencias: las que promueven una visión flexible del poder de convocatoria y del quórum legal, y las que pretenden aplicar medidas de control y disciplina a sus integrantes. Los diputados Cervantes-Duarte proponen alcanzar el quórum legal mediante un límite de dos rondas: si en una primera convocatoria no se alcanza el objetivo, puede citarse a otra reunión, que tendrá validez con los que estén presentes (dos años después, el diputado Serrano hizo una propuesta en los mismos términos que la enmienda de Cervantes-Duarte).

El diputado Ávila Mayo aborda el punto desde el caso de las comisiones unidas.<sup>27</sup> Resalta la posibilidad de que éstas operen con un solo

<sup>26</sup> La iniciativa del diputado Serrano contempla la reducción de dietas: por cada inasistencia injustificada, descuento de un día de dieta.

<sup>27</sup> El diputado Ávila propone la creación de un reglamento específico de comisiones y comités, con ocho títulos distintos y 63 artículos. Sin embargo, se observa, a partir de analizar su contenido, que hay muy pocas variantes de lo contenido en la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interno. A pesar de ello, es interesante que piense en la necesidad de un reglamento integral sobre el trabajo de las comisiones y los comités del Poder Legislativo. Este elemento, en sí mismo, resulta una novedad y revela la importancia que tienen estos organismos en el quehacer legislativo.

quórum —50% más uno de sus integrantes— y puedan sancionar un “dictamen único”. De la real fusión de los integrantes —con el previo turno y la venia de la mesa directiva— se deriva que los legisladores que pertenezcan a las dos comisiones unidas, únicamente tengan derecho a un voto; y no al voto doble, como lo dictan las leyes reglamentarias hasta el día de hoy.

Por su parte, las medidas de control y disciplina parecen preocupar más a los diputados que a los senadores. Cuatro iniciativas confluyen en la idea de “fiscalizar” el trabajo de la comisiones “desde arriba” y no por la vía horizontal (Velasco, Vargas, Díaz y Serrano). Velasco quiere que se remita cada mes, a la mesa directiva de la Cámara de Diputados, el pase de lista en comisiones. Vargas, que se “formalice” la agenda legislativa. Otorga esta atribución a la Junta de Coordinación, pero con la condición de “consultar” a otros actores políticos —los otros poderes públicos— y con la misión de armar un calendario “tentativo”. El objetivo último es lograr que exista una congruencia entre la agenda legislativa y el trabajo en comisiones.<sup>28</sup> La diputada Díaz no sólo concuerda con este enfoque de control de las comisiones, sino todavía va más allá. Además de “armonizar” la agenda legislativa de la mesa directiva con el trabajo de las comisiones, sugiere que el cuerpo técnico de esta última “auxilie” a las segundas en la elaboración de sus dictámenes. La moción lleva a un reconocimiento implícito de que las comisiones no tienen técnica legislativa y requieren la intervención de las altas autoridades directivas. Causa asombro que si ése es un diagnóstico compartido por muchos diputados, por qué no apuntar al “fortalecimiento” de los cuerpos técnicos de las propias comisiones y los centros de investi-

<sup>28</sup> Advierto dos inconsistencias de este enfoque. La primera debilidad es que habla sólo del concurso de la Cámara de Diputados. Conformar una agenda sin contemplar a los senadores merma el objetivo de completar el proceso legislativo. La segunda cuestión tiene que ver con el “calendario”. No se vislumbra como un instrumento vinculante, ni podría serlo. Es posible que se lograra una mayor eficiencia de las comisiones —ganarían en concentración, por la previa definición de la agenda legislativa—, aunque perderían toda autonomía de gestión. Esta propuesta guarda alguna semejanza con el recurso de iniciativas preferentes; mas con la desventaja de no imponer límite alguno a su configuración.

gación del Poder Legislativo. Serrano, de igual manera, habla de la creación de un “programa legislativo anual”.

La variante es que otorga a la Conferencia —organismo directivo que combina la representación de la Junta de Coordinación con parte de los miembros de la mesa directiva— la misión de acordar una agenda legislativa. Otro matiz que introduce es establecer un plazo para lograr los acuerdos (tres semanas, al inicio de la legislatura) y que las reuniones en Conferencia se efectúen —para fines de seguimiento— cuando menos dos veces en los periodos ordinarios.

En relación con el tamaño del Congreso, hay dos iniciativas (Biebrich-Rosas-Valencia y Ortega) que impulsan esta enmienda. La de Ortega —de extracción panista— es una réplica de las mociones interpuestas en el Senado. La de Biebrich-Rosas-Valencia, de origen priista, añade un par de cambios de consideración. Perfil, en primer lugar, una Cámara de Diputados de 350 miembros —250 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional—, lo que implicaría efectuar una redistribución nacional y disminuir el número de diputados de representación proporcional a la mitad. Asimismo, acompaña la medida con una cláusula de “mayoría parlamentaria”. Esto es, que cuando un partido no alcanzase el 50% más uno de la votación, se le garantizara la mayoría absoluta de la asamblea hasta un máximo de 250 diputados por los dos principios. En cuanto al Senado, converge con todas las propuestas analizadas en este estudio: desaparecer a los senadores de representación proporcional. Los argumentos en pro de la medida son interesantes, no sólo porque repiten la idea de recuperar la representación del “pacto federal”, sino debido a que hacen explícito —sin retórica alguna— la necesidad de desplazar a los partidos pequeños. Desde su punto de vista, la existencia de estas agrupaciones obstaculiza la creación de “consensos”: genera “alianzas frágiles y efímeras”. Una Cámara de Diputados disminuida en su tamaño haría “mejor y más eficiente” su trabajo.

En cuanto al rezago del trabajo legislativo, hay algunas convergencias y otros puntos novedosos. Tres iniciativas tocan el tema (Muñoz, Morales y Ortiz-Reyna). La de Muñoz acude, en forma similar a los senadores, al recurso de “caducidad”. Toda iniciativa que no sea dictaminada durante el tiempo de su legislatura queda, en au-



tomático, en calidad de “no aprobada”. La de Morales introduce una perspectiva distinta. Pide distinguir la parte política —los acuerdos— de las tareas sustantivas. Esto implicaría que las comisiones, con el concurso de la mayoría de sus integrantes, pidieran directamente la información al Poder Ejecutivo. Si este recurso fuera insuficiente, entonces se podría acordar, vía la intermediación del presidente de la Conferencia, la comparecencia del funcionario del ramo requerido. Ninguno de estos trámites necesitaría pasar por el pleno de la Cámara de Diputados.

El cambio ayudaría a disminuir la dispersión del trabajo de las comisiones y del pleno de la Cámara de Diputados. La de Ortiz-Reyna busca restringir al máximo el recurso de caducidad e implementa el “sistema de turno”. La idea es salvar lo existente —tarea titánica, sin duda— mediante un trabajo de involucramiento intenso de los miembros de las comisiones. En lugar de ver un problema en el número, los 30 miembros regulares por comisión podrían representar una fuerza si se dividen las tareas para acabar con el “rezago legislativo”. La idea de estos diputados es turnar las iniciativas a pequeños comités y darles un plazo de uno a tres meses para completar su dictamen. La penalización por no lograr su objetivo equivaldría a un mes de dieta. Lo no resuelto pasaría a la presidencia de la comisión. Si ésta, en el término de un mes más, no lograra un fallo, entonces se castigaría con igual monto al líder de la comisión. De inmediato, procedería la caducidad de la iniciativa. Además, no podría presentarse durante el resto de la legislatura.

Por último, la agilización bicameral. Fuera de las propuestas específicas sobre iniciativas preferentes, hay una sola iniciativa —la de Cárdenas Fonseca— que toca directamente el punto de la aceleración bicameral de tipo ordinario. Básicamente ataca el problema de las ideas y vueltas, sin límite, de los desacuerdos o enmiendas entre las dos cámaras. Prevé tres escenarios. El primero cuando una minuta es desechada, en parte o en forma global, por la cámara revisora, debe devolverla a la cámara de origen. Si ésta la aprueba, de nueva cuenta, por mayoría absoluta, la reenvía a la revisora. Si la aprueba, también por mayoría absoluta, pasa al Ejecutivo para que haga sus observaciones o la publique. Si se diera el caso de un rechazo por segunda vez, la

minuta no podría ser presentada otra vez hasta que transcurriera un nuevo periodo ordinario de sesiones.

El segundo escenario: cuando una minuta es rechazada o adicionada en parte. Al igual que lo dicta la norma constitucional, sólo cabría la discusión de lo nuevo. No sería válido alterar lo ya sancionado. Con la aprobación de la mayoría absoluta de la cámara de origen, pasaría al Ejecutivo para seguir el trámite. Si la cámara de origen reprobara las modificaciones, tendría que remitir su sanción a la asamblea revisora. Si esta última cámara reprobara lo hecho por la de origen, el “proyecto” de lo ya aprobado se mandaría al trámite correspondiente con el Ejecutivo. Si la cámara revisora insistiera en sus primeras modificaciones, se tendría por desechado el “proyecto”. En forma parecida al primer caso, no podría presentarse hasta el siguiente periodo de sesiones, al menos que ambas cámaras acordaran que se publicara la parte en la que sí hubo consenso.

Y el tercer escenario podría ocurrir al desecharse una iniciativa desde su discusión en la cámara de origen. En este caso, la propuesta tampoco podría presentarse sino hasta el siguiente año.

La moción de Cárdenas Fonseca mantiene, en los tres escenarios, el plazo considerado en el ordenamiento constitucional. Después de remitida una iniciativa a comisiones, no debe pasar más de un mes en su dictamen. De cumplirse este mandato, las iniciativas “pueden” —mantienen el carácter no vinculante de la Constitución— presentarse y discutirse en la otra cámara.

En síntesis, la iniciativa del diputado Cárdenas pretende ponerle un límite a las minutas que no logran un acuerdo de las dos cámaras (primer escenario). El proceso de hoy en día es un juego de todo o nada y puede proseguir, al menos técnicamente, de forma ininterrumpida. La idea aquí es reducir la oportunidad a dos vueltas, pero si no hay arreglo, lo conveniente es ya no seguir perdiendo el tiempo y concentrarse en lo que sí tiene posibilidad de aprobarse. Asimismo, la iniciativa quiere acotar una vuelta por modificaciones que, a veces, son de asuntos parciales o menores (segundo escenario). Y finalmente, la iniciativa recurre a la “caducidad parcial” —tercer escenario—, en el caso de que no exista un consenso desde la cámara de origen.

En forma similar a lo que se inquirió en el Senado, es pertinente preguntarse, ¿hasta dónde ha llegado la voluntad política de la Cámara de Diputados? En cuanto a sus propias iniciativas, no ha sido aprobada ninguna minuta significativa sobre el tema que me ocupa. En cambio, ha continuado el proceso de dos minutas remitidas por la Cámara de Senadores. Una de ellas —la del 20 de junio de 2008— ya obtuvo un dictamen positivo de la comisión correspondiente y trata sobre la regulación del “veto” del Poder Ejecutivo. Por un lado, se busca ampliar el periodo de observaciones hasta por un máximo de 50 días en distintas etapas (la constitucional de 10 días; la ampliación ordinaria de un mes, si lo requiriera el caso; y la prórroga de otros 10 días, como límite último); y, por el otro, acotar al presidente de la República para que no mantenga en el “limbo” —por ausencia de publicación— lo aprobado por el Congreso general.<sup>29</sup> Transcurrido el tiempo reglamentario, el Senado pensó que la cámara de origen debería tener la facultad de ordenar la publicación, en un lapso de 10 días, de una determinada ley aprobada.

La comisión de diputados respectiva, al dictaminar esta minuta, pensó el tema en otros términos. Si no existen observaciones, cree que toda ley o decreto sancionado por el Poder Legislativo tiene que publicarse de inmediato. Hasta aquí va el trámite. Lo más grave es que ya no subirá al pleno, dado que la actual legislatura prácticamente ya feneció (es muy remoto que la comisión permanente cite a una reunión extraordinaria para discutir el dictamen).

La segunda minuta —remitida el 19 de junio de 2008 por la Cámara de Senadores— tuvo mejor fortuna. El centro de la reforma se ubica en el tópico de las iniciativas preferentes. La minuta fue dictaminada positivamente por la Comisión de Puntos Constitucionales, apenas un día después de remitida a su seno. La comisión encargada acumuló, para su análisis conjunto, las iniciativas reseñadas de los diputa-

<sup>29</sup> La Constitución mexicana contiene esta previsión (artículo 71). Dicta que si el Poder Ejecutivo no hace observaciones en el tiempo reglamentario, se “reputará por aprobado” lo remitido por el Poder Legislativo. No obstante, no existe una penalización por incumplimiento de este mandato. De ahí que haya ocurrido —en la época del ex presidente Fox, por ejemplo— el veto tácito de algunas leyes por no ser publicadas por el Ejecutivo.

dos Cárdenas Fonseca y Ortega Martínez sobre el mismo tema.<sup>30</sup> La comisión reconoció, primero que nada, que existían propuestas del presidente de la República que tenían más de un año en comisiones. Señaló, también, las dificultades que genera un gobierno dividido y la pluralidad existente en el Congreso General. Y por último, que la agilización del proceso legislativo estaba en la agenda de la Reforma del Estado. Sin embargo, hizo explícitos sus desacuerdos con los plazos marcados en la minuta (el Senado propone siete días naturales para la emisión de un dictamen en comisiones, junto con el voto en el pleno de la cámara de origen). Alegaron, con razón, que les parecía muy poco tiempo para el finiquito de esta parte del proceso legislativo. Propusieron un plazo alternativo: hasta la terminación del periodo de sesiones ordinario vigente para terminar el proceso en ambas cámaras; mas la pena por no cumplir con el plazo erigido sería la “afirmativa ficta”. En este último caso, por el fallo separado de cada cámara (si no cumple la cámara de origen, continúa el proceso en la otra cámara; si incumple la cámara revisora, pase directo al Ejecutivo). Otra modificación que propusieron fue la de marcar un límite claro a las iniciativas preferentes: su improcedencia en materia de partidos políticos y el sistema electoral; además de permitir sólo dos propuestas por periodo ordinario de sesiones.

El razonamiento es recurrente: para que no se convierta en algo regular lo que debe ser de carácter extraordinario o urgente.

La minuta fue aprobada, con estas modificaciones, por la unanimidad de los miembros presentes de la comisión. Se subió al pleno. Obtuvo 256 votos a favor, 129 en contra y 9 abstenciones. Como no logró la mayoría calificada que se requiere en este caso, fue rechazada.

Si se desagrega la votación por fracciones parlamentarias, el resultado es el siguiente: los 256 votos en pro fueron emitidos por el PAN, PRI, PVEM y PNA; los 129 en contra por el PRD, PT, PASC y el PRI dividido. Hubo, además, un total de 106 diputados ausentes (27 del PAN, 41 del PRD, 23 del PRI, 2 del PVEM, 6 de Convergencia, 1 del PT, 3 del PNA y 3 del PASC). La cuestión es si estos ausentes pudieron haber marcado

<sup>30</sup> Cabe señalar que esta comisión está presidida por el perredista Raymundo Cárdenas y que otro de sus miembros prominentes es el panista Rodríguez Prats.

la diferencia, dado que el grupo mayoritario no estaba muy lejos del umbral de la mayoría calificada (334 legisladores). Saber si hubo disciplina o indisciplina de las fracciones parlamentarias puede ayudar a dilucidar el punto. El PAN actuó con gran disciplina, sus 180 diputados presentes votaron a favor del dictamen. El PRD lo hizo de igual forma: los 86 legisladores presentes votaron en contra. El PRI dividió su voto: 55 en pro, 19 en contra y las 9 “abstenciones”. El PVEM contó con la disciplina de sus 15 diputados a favor. El PT con la disciplina de los 10 presentes en contra. Convergencia con la disciplina de los 12 presentes en contra. El PNA con la disciplina de 3 a favor. Y el PASC con la disciplina de 3 en contra. Si se suman los potenciales votos con disciplina a favor, da un total de 32 diputados; y el global de disciplinados en contra, 52; los indefinidos estarían a cargo del PRI, sus 23 faltantes. El resultado es que los potenciales votos a favor del dictamen no pasarían de 311 diputados, aún con la improbable situación de que todos los ausentes del PRI votaran a favor del dictamen. Al grupo mayoritario le hubieran faltado 23 votos para alcanzar la ansiada mayoría calificada.

¿Qué enseña este breve ejercicio de decisión legislativa? En primer lugar, que lo que se vota en las comisiones —hubo unanimidad en el dictamen reseñado— no siempre se traslada en automático al pleno. En segundo lugar, que la fracción parlamentaria del PRD fue la principal fuerza opositora a la instauración de las iniciativas preferentes del Poder Ejecutivo; pero no se puede afirmar que compareció como opositor único: el voto dividido del priismo muestra que no iban solos, aunque no debe desdeñarse el papel de las fracciones minoritarias. Como es palpable en el análisis de las votaciones, dichos grupos pueden considerarse como jugadores reales de una determinada disputa. La bifurcación de su voto en diversas direcciones —todos juntos alcanzan 60 votos— explican el fallido intento de obtener una mayoría calificada. Y en tercer lugar, el voto dividido de las dos cámaras constata la dificultad de tener éxito en el proceso legislativo mexicano.

Quiero terminar el estudio con dos consideraciones más. La primera es que advierto una desproporción entre la riqueza de las iniciativas presentadas en ambas cámaras y la voluntad política del Poder Legislativo en su conjunto.

Persiste, no hay duda, una contención política. En lo particular, existe la conciencia de acelerar el proceso legislativo entre los poderes públicos y al ámbito intercameral (las 40 iniciativas analizadas aquí demuestran el hecho).

Sin embargo, no se ha dado el siguiente paso, que significa traducir esa conciencia en nuevos diseños institucionales. No me parece que haya un estado de “parálisis” legislativa, pero tampoco un momento de jauja de los acuerdos políticos.

La segunda consideración tiene que ver con la percepción política externa al Poder Legislativo. Una buena parte de analistas piensa que el Poder Legislativo es factor de inmovilidad. Que hay, incluso, que regalarle algunas recetas —las más socorridas son el principio de reelección indefinida, la petición de que el legislativo renuncie a su punto de vista para lograr un compromiso con el Ejecutivo, la acusación de que no aprueba las reformas “estructurales”— para que funcione bien y cambie su mala imagen pública. Lo cierto es que persiste un contexto real de pluralidad que dificulta la acción legislativa. Por lo mismo, el Congreso general debería ensayar nuevas ideas para revertir la difícil situación que genera el bicameralismo mexicano y el componente federal. Ojalá la siguiente legislatura, que tomará posesión en unos meses, tenga la altura de miras que requiere el país.

## **Bibliografía**

Aguilar Rivera, José Antonio (2000), *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, Fondo de Cultura Económica, México.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2009), “Balance de actividades”, página electrónica.

— *Diario de Debates*, página electrónica.

— *Gaceta Parlamentaria*, página electrónica.

Congresos estatales, Asamblea del Distrito Federal, institutos electorales locales y páginas de los partidos políticos, versiones electrónicas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1997), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2009), Senado de la República, página electrónica.
- López Lara, Álvaro F. (2004), “La representación y los efectos del bicameralismo en el congreso mexicano”, en Béjar Algazi, Luisa y Gilda Waldman (coords.), *La representación parlamentaria en México*, Universidad Nacional Autónoma de México/Gernika, México.
- Medina, Luis (2009), “El triunvirato”, *Nexos*, vol. XXXI, núm. 375, México.
- Mora-Donatto, Cecilia (2006), *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión/Porrúa, México.
- Rodríguez Prats, Juan José (2006), *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Salgado Loyo, Alfredo y Juan Manuel Escudra Díaz (2007), *Alternativas de solución a la denominada congeladora legislativa en la Cámara de Diputados*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México.
- Schmitt, Carl (1996), *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid.
- Secretaría de Gobernación (2009), Sistema de Información Legislativa, página electrónica.
- Senado de la República, *Gaceta del Senado*, página electrónica.
- Senado de la República (2009), Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, página electrónica.
- Yunes Linares, Miguel Ángel (coord.) (2009), *La reforma del ISSSTE: un cambio necesario*, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado-Organización Iberoamericana de Seguridad Social, México.

# Federalismo revitalizado, pluralismo político y acción legislativa. Las relaciones entre los gobernadores mexicanos y el Congreso de la Unión durante la última década

*Juan C. Olmeda\**

Durante la última década los mandatarios estatales han surgido como figuras centrales en la vida política mexicana, al tiempo que las cámaras legislativas han ganado dinamismo y autonomía. Este artículo se propone abordar la relación entre ambos, una temática hasta ahora no demasiado estudiada. El trabajo argumenta que si bien diferentes cualidades del sistema político mexicano hacen que la dinámica legislativa continúe estando definida por lógicas primordialmente partidarias, a través de un involucramiento selectivo y utilizando estrategias tanto individuales como derivadas de la acción colectiva, los gobernadores han dejado de ser espectadores pasivos de lo que acontece en el Congreso.

*Palabras clave:* Congreso de la Unión, gobernadores, negociación presupuestaria, Conago.

Over the last decade, both state governors and federal and local legislatures have gained a central role in the political life of the country. This article suggest that although given the specificities of the Mexican political system attributing a greater role to parties in the Legislative Power, state governors using different strategie started to actively participate in congressional debates.

*Keywords:* Federal Congress, state governors, budget, Conago.

\* Candidato a doctor. Departamento de Ciencia Política, Northwestern University. Dirección: Scott Hall, 601 University Place, Evanston, Illinois, 60208, EEUU. Correo electrónico: [j-olmeda@northwestern.edu](mailto:j-olmeda@northwestern.edu)



## Introducción

El estudio de las dinámicas legislativas ha adquirido creciente relevancia durante la última década en México como consecuencia directa de la creciente importancia que el Congreso de la Unión ha ganado en la vida política nacional (Lujambio, 2000). La consolidación de este prominente rol ha sido el resultado de la creciente pluralidad que, desde mediados de los noventa del siglo pasado, se ha constatado en la composición de ambas cámaras.

Pocos estudios, sin embargo, han considerado la manera en que las transformaciones observadas en otras dimensiones del entramado institucional sobre el que se construye el orden estatal mexicano —en particular el federalismo— y la creciente importancia política de ciertos actores ligados a dicha institucionalidad —en especial los gobernadores— han impactado en el comportamiento del Congreso. Este vacío resulta llamativo teniendo en cuenta la centralidad que estos tópicos han adquirido en los estudios de la dinámica parlamentaria en otros países federales de la región, como Argentina y Brasil, y que han resaltado la influencia que los gobernadores han adquirido en las últimas décadas en dichos casos en la vida legislativa nacional.

Este trabajo se propone entonces explorar de manera más sistemática y comparada de qué modo la revitalización del federalismo mexicano ha impactado en la vida del Congreso de la Unión. En una primera sección consideramos las transformaciones experimentadas por el sistema político mexicano durante las últimas décadas para concluir que, a diferencia de lo observado en otros países federales latinoamericanos, la lógica partidaria es la que, por sobre los intereses estatales, sigue organizando la actividad legislativa en México. En una segunda sección proponemos, sin embargo, que a pesar de la falta de control por parte de los mandatarios estatales de las delegaciones legislativas, han desarrollado diferentes estrategias para introducir, a partir de un involucramiento selectivo, sus intereses en la agenda legislativa. Realizamos entonces un análisis del tipo de estrategias desarrolladas por los gobernadores en su relación con las cámaras proponiendo una división clara entre, por un lado, cursos de acción primariamente individuales y, por el otro, estrategias de carácter co-

lectivo y canalizadas a través del organismo que agrupa a los mandatarios estatales, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). Consideramos luego los ámbitos en que los gobernadores se involucran de manera más directa. Concluimos con una serie de reflexiones motivadas por el análisis.

### **Apertura democrática, Congreso y federalismo**

#### **El nuevo rol de los gobernadores**

Dos son las tendencias que comúnmente se señalan en el estudio de la política mexicana reciente como indicadores de la apertura experimentada por el sistema político. Por un lado se destaca la creciente pluralidad observada en las cámaras del Congreso nacional desde mediados de los ochenta; por el otro, el paralelo aumento de unidades políticas subnacionales (tanto municipios como gubernaturas) en manos de miembros de la oposición. En relación con el primer punto, la pérdida del control de los dos tercios de las curules de la Cámara de Diputados en 1988 por parte del partido oficial, número necesario para la promoción de reformas constitucionales, así como la caída del número de diputados del PRI por debajo de la mayoría relativa como resultado de las elecciones intermedias de 1997 son señalados como hitos de una tendencia irreversible hacia la instalación en el Congreso de la Unión de un escenario en donde diversas fuerzas políticas se encuentran representadas y tienen peso en las decisiones (Casar, 2001; Lujambio, 2000; Weldon, 2004). En relación con el segundo punto, si bien ya importantes municipios urbanos se encontraban para entonces gobernados por la oposición, el triunfo del candidato panista en las elecciones para la gubernatura de Baja California en 1989 marcó el inicio de una oleada de victorias electorales de los partidos opositores y, por tanto, un creciente número de gobernadores no pertenecientes al PRI (Flamand, 2008; Hernández Rodríguez, 2008; Ochoa-Reza, 2004). Por otro lado, y en forma paralela a este proceso, diferentes políticas descentralizadoras transfirieron a los mandatarios estatales crecientes potestades y recursos (Rodríguez, 1999). Diversas reformas institucionales, como la creación de ramos presupuestales

específicos para canalizar parte importante de dichas transferencias, redujeron a su vez la capacidad del Ejecutivo federal de manejar parte de los recursos destinados a los estados y municipios de modo arbitrario. La conjunción de ambos aspectos determinó entonces que, a lo largo de la transición, los gobernadores ganaran mayor autonomía respecto de las autoridades federales, autonomía que en la mayoría de los casos usaron para dominar y fortalecer maquinarias políticas locales, al tiempo que se convertían, a los ojos de los líderes políticos nacionales, en aliados cada vez más necesarios para conseguir triunfos electorales en un clima de creciente competencia.

Esta revitalización de las instituciones federales determinó que los gobernadores emergieran como nuevos actores con un importante peso en la discusión de la política nacional y aspirantes naturales a ser promovidos por sus partidos como candidatos a la contienda por la presidencia (Cornelius *et al.*, 1999; Díaz-Cayeros, 2004).

La paulatina pluralidad del Congreso mexicano y el aumento del número de ejecutivos subnacionales en manos de mandatarios que no respondían directamente al presidente<sup>1</sup> determinaron que la transición política mexicana permitiera observar procesos paralelos de fortalecimiento del rol del órgano legislativo y revitalización del federalismo, antes incluso de que tuviera lugar la alternancia en la presidencia en el 2000.

Al igual que lo observado en México, la consolidación de una democracia pluripartidista implicó, también en el caso de Argentina y Brasil, un fortalecimiento de las instituciones federales y la instalación de los gobernadores como figuras centrales en la vida política nacional (Eaton, 2005; Samuels y Abrucio, 2000; Wibbels, 2005). En ambos casos, y tal como se esboza en numerosos estudios (Abrucio, 1998; Ames, 2001; Jones y Hwang, 2005), este poderío de los mandatarios subnacionales estuvo cimentado en la creciente influencia de los mismos sobre la vida legislativa de los respectivos congresos nacionales, una característica que, como analizaremos más adelante, se aleja de lo observado para el caso mexicano.

<sup>1</sup> Durante la presidencia de Ernesto Zedillo, diferentes eventos políticos dejaron en evidencia que incluso los gobernadores enrolados en el PRI comenzaron a mostrar signos de autonomía respecto a la autoridad presidencial (Hernández Rodríguez, 2008).

Diferentes cuestiones explican la consolidación de esta tendencia. En primer lugar, las propias particularidades institucionales del órgano legislativo en ambos países ha permitido que los gobernadores encuentren incentivos para ejercer presión en las cámaras. Tal como en la mayoría de los sistemas federales, en Argentina y Brasil los congresos nacionales se organizaron sobre la base de un bicameralismo incongruente y simétrico (Lijphart, 1999).

La primera de las cualidades hace referencia a que los criterios de elección de los representantes en cada cámara son constitutivamente diferentes: mientras que para la cámara baja cada unidad subnacional tiene asignada una cantidad de representantes relativos a su población; para el caso del Senado todas las unidades subnacionales cuentan con la misma cantidad de representantes.<sup>2</sup> Simétrico porque más allá de que cada cámara tiene prioridad para el tratamiento de ciertos temas, no existen cláusulas particulares que explícitamente excluyan a una u otra del proceso de aprobación parlamentaria de ciertas cuestiones. En este entramado, el Senado aparece claramente como el ámbito de representación de los intereses de los estados, y en un ámbito propicio para que los gobernadores operen con el objetivo de bloquear las iniciativas con las que desacuerdan.

En segundo lugar, aunque diferentes, el sistema electoral lleva a que, tanto en Brasil como en Argentina, los gobernadores se conviertan en actores centrales en los procesos de nominación de candidatos y en sustento para que éstos logren su elección, promoviendo la generación de lazos de lealtad por parte de los representantes<sup>3</sup> (De Luca *et al.*, 2002; Samuels, 2003).

<sup>2</sup> En ambos países esto ha consolidado importantes niveles de sobrerrepresentación de las unidades subnacionales periféricas en detrimento de los estados o provincias más poblados (Samuels y Mainwaring, 2004), lo que en términos concretos ha dado lugar a esquemas de distribución de recursos federales que claramente benefician a los primeros. Esta situación refuerza los incentivos que los gobernadores de las subunidades más atrasadas tienen para formar coaliciones legislativas que bloqueen cualquier intento de reformular estas lógicas de representación y reparto.

<sup>3</sup> En el caso de Argentina, el sistema de elección por representación proporcional con base en listas cerradas y bloqueadas determina que las probabilidades de ganar una banca en el Congreso nacional dependa de la posición que el legislador ocupa en la lista (principio que aplica especialmente para la

Esto se explica en gran medida por el hecho de que en ambos casos los distritos electorales para la elección de diputados y senadores coinciden con los límites de los estados o provincias.

En tercer lugar, en ambos países los partidos políticos se muestran como organizaciones relativamente descentralizadas y en donde los intereses locales asumen una presencia importante (Desposato, 2004; Leiras, 2007; Mainwaring, 1999). Además, tanto en Argentina como en Brasil a los partidos con presencia nacional se suman partidos provinciales o estatales, que a pesar de su extensión territorial delimitada, tienen representación en el Congreso nacional e incluso controlan ciertas gubernaturas.

La combinación de estas lógicas lleva a que los gobernadores ejerzan su influencia en el ámbito del Congreso nacional a través del control de las delegaciones legislativas de sus estados o provincias (Jones *et al.*, 2002; Samuels y Mainwaring, 2004), obligando a las autoridades federales a, o bien negociar previamente con los mandatarios estatales en pos de generar las coaliciones parlamentarias que posibiliten la aprobación de su agenda de reformas, o bien desistir de proponer transformaciones que afecten negativamente los intereses de los mismos (Eaton, 2005; Samuels y Mainwaring, 2004).

¿Qué es lo que explica que a pesar del desarrollo de procesos similares, el grado de influencia que los gobernadores mexicanos ejercen sobre el Congreso de la Unión no pueda ser comparable con lo observado en los otros países federales de la región? Los siguientes

---

elección de diputados, pero también tiene peso en la elección de senadores luego de que la reforma constitucional de 1994 incorporara la figura de senadores por minoría). La conformación de las listas ha pasado a ser cada vez más una competencia casi exclusiva de los líderes locales (Jones y Hwang, 2004). En Brasil, el sistema de elección proporcional con base en listas desbloqueadas ha tendido a generar incentivos para que los candidatos se orienten localmente, prioricen cultivar el voto personal antes que apelar a las identidades partidarias y deban recaudar fondos de manera individual para ampliar sus oportunidades (Samuels, 2003). Esto lleva a que 1) los candidatos deban generar vínculos de lealtad con los gobernadores con el objetivo de obtener recursos y apoyo, y 2) una vez elegidos, promover los intereses de sus estados o región con objeto de obtener crédito, con todo eso que pueda ser usado para promover sus carreras tanto en el ámbito federal como subnacional (Ames, 2001).

apartados están dedicados a abordar e intentar responder esta interrogante.

### **Gobernadores fuertes y alta disciplina partidaria, dos tendencias que van de la mano en México**

Tal como proponemos, a pesar del fortalecimiento de las instituciones federales y el nuevo rol de los gobernadores, la dinámica legislativa en México sigue estando estructurada con base en las líneas de acción propuestas por los liderazgos partidarios.

Por un lado, diversos análisis de las últimas legislaturas muestran que las votaciones denotan elevadísimos niveles de cohesión en los bloques legislativos. En relación particular con la Cámara de Diputados y tomando el periodo 1997-2006, Weldon (2008) convincentemente deja en evidencia que los niveles de disciplina son igualmente altos, sea que se trate de diputados elegidos bajo el principio de mayoría relativa, teóricamente más cercanos a los gobernadores, o aquellos electos bajo las reglas de la proporcionalidad. Inclusive los diputados de mayoría pertenecientes al mismo partido que el gobernador de sus estados —el tipo de legislador que en términos abstractos mayor cercanía tendría a los intereses particulares de los mandatarios subnacionales— son los que presentan menores niveles de indisciplina (Weldon, 2008).

Además, a pesar de que para el caso del PRI se constata una disminución en el nivel de cohesión en la LVIII Legislatura (2000-2003), la primera luego de la derrota priista en las elecciones presidenciales y de que los gobernadores ganaran importantes cuotas de poder dentro del partido, esta disminución no resulta extremadamente significativa (Weldon, 2008).<sup>4</sup>

Por otro lado, pocos son los casos en los que se han comprobado quiebres en los grupos parlamentarios y sólo en contados ejemplos puede verse la acción decidida de los gobernadores detrás de dicho

<sup>4</sup> Por el contrario, el PAN es el partido que muestra un aumento en la disciplina partidaria luego del 2000 (Weldon, 2008).

resultado. El caso más emblemático ha sido, quizás, el conflicto dentro del grupo parlamentario del PRI en torno a la votación de ciertos aspectos de la reforma fiscal impulsada por el Ejecutivo federal durante los primeros años del gobierno de Fox. Las disputas se hicieron manifiestas cuando en la votación decisiva en la Cámara de Diputados en diciembre de 2003, 151 diputados priistas se proclamaron en contra del proyecto, desobedeciendo las indicaciones de su coordinadora parlamentaria (Langston, 2005).

En dicho caso, el posicionamiento público de los gobernadores priistas en contra del alza propuesta a las alícuotas del IVA, se daba asimismo en el marco de una medición del pulso al interior del partido que denotaba el descontento de ciertos sectores con la negociación que la coordinación priista en la Cámara de Diputados había llevado adelante con las autoridades federales.

El involucramiento activo de los gobernadores para evitar que el grupo parlamentario del PRI apoyara el proyecto oficial apuntaba más bien a saldar conflictos intrapartidarios, esfuerzos que a fin de cuentas derivaron en la remoción de Elba Esther Gordillo de la coordinación de la bancada partidaria en la cámara baja (Weldon, 2008). Langston (2005) considera el mencionado caso como un ejemplo para sostener la hipótesis de que los gobernadores (en particular los del PRI) delegan en los coordinadores parlamentarios el control sobre sus legisladores, asumiendo que éstos son los únicos que pueden resolver los problemas de acción colectiva asociados al manejo de los grupos legislativos y el escaso impacto que los “legisladores leales” pueden tener en cuerpos deliberativos tan numerosos (Langston, 2005). Siguiendo con dicha lógica, es sólo en aquellos casos en los que dicha delegación se utiliza de un modo que contraría sus intereses, cuando los mandatarios estatales adoptan una postura más activa y que apunta sobre todo a hacer visible la disconformidad con el accionar de los líderes parlamentarios.

Si ésta puede haber sido una dinámica presente en los años que siguieron a la alternancia presidencial, el fortalecimiento de las instancias centrales del partido en años más recientes y su impacto en la vida legislativa parece poner en duda la capacidad actual de los mandatarios estatales priistas de generar acciones que les permitan

“retomar” el control sobre los legisladores. Un claro indicador del cambio de lógica parece estar dado por el hecho de que durante la actual legislatura el Congreso aprobó medidas que no gozaban del favor de los mandatarios estatales y sobre las que, inclusive, muchos de ellos se habían manifestado en contra.

El tratamiento y aprobación de las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en 2007 resulta sumamente paradigmático. Claramente una de las intenciones centrales de dicha reforma fue quitarles a los gobernadores en ejercicio (especialmente a destacados priistas como el gobernador del estado de México, Enrique Peña Nieto) la posibilidad de utilizar la visibilidad política y el acceso a recursos asociados al cargo para promocionar sus gestiones como plataforma para, desde allí, instalarse como potenciales precandidatos a la presidencia. Interesante resulta notar que la iniciativa y las líneas generales de la reforma fueron primeramente establecidas en el Senado, instancia que en la estructura de un gobierno federal aparece teóricamente como el espacio en donde mayor eco adquieren las voces de los estados. Numerosas crónicas periodísticas dieron entonces cuenta del activo accionar de los gobernadores, en especial de los priistas, en pos de lograr la eliminación de aquellos puntos del proyecto que más negativamente afectaban sus intereses.

Ante el limitado efecto de sus reclamos, muchos inclusive proclamaron que utilizarían su influencia sobre las legislaturas estatales para que éstas rechazaran las reformas constitucionales propuestas.<sup>5</sup> El abierto accionar de los coordinadores parlamentarios de las diferentes bancadas, y en particular del PRI, permitió, sin embargo, que tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados el proyecto fuese

<sup>5</sup> Más allá de las amenazas esbozadas por los gobernadores con anterioridad al tratamiento de dicho proyecto, todas las legislaturas estatales, excepto la del estado de Coahuila, ratificaron finalmente la reforma. La oposición inicialmente esbozada por ciertos gobernadores priistas, entre los que se puede mencionar a Humberto Moreira de Coahuila y Enrique Peña Nieto del Estado de México como los más prominentes, derivó inclusive en recriminaciones públicas entre éstos y los coordinadores parlamentarios de las diferentes bancadas, en las que los últimos llamaban a los gobernadores a evitar utilizar su poder sobre las legislaturas locales para bloquear el proyecto ya aprobado (*El Universal*, 17 de septiembre de 2007; *La Jornada*, 18 de septiembre de 2007).



apoyado por los tres partidos más importantes, aprobado por abrumadoras mayorías y sosteniendo las cláusulas que claramente se dirigían a limitar el poder de los gobernadores.

### **Federalismo revitalizado y nuevo rol del Congreso** **Algunas particularidades del caso mexicano**

Diferentes elementos explican por qué en México a pesar de que la creciente pluralidad política observada en el Congreso resultó paralela a la revitalización de las estructuras federales y a una creciente importancia de los mandatarios locales la influencia de los gobernadores en la vida legislativa no resulta comparable a lo observado en otros países federales de la región.

En primer lugar, la estructura institucional del Congreso mexicano difiere de la observada en los otros países. Diferentes transformaciones acontecidas en el Congreso durante el siglo XIX y ratificadas por la Constitución de 1917, han limitado las atribuciones del Senado en ciertas temáticas, y en particular en una que resulta de interés prioritario para los gobernadores: el tratamiento y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Tal como establece el texto constitucional, y a diferencia de lo que acontece en los demás países federales latinoamericanos, ésta resulta una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. El Senado, en contrapartida, conserva como potestad exclusiva la de declarar la “desaparición de poderes” en las entidades federativas, mecanismo que determina como consecuencia directa la remoción de las autoridades locales. De este modo, y a diferencia de sus pares latinoamericanos, el Congreso mexicano se ha estructurado históricamente con base en un bicameralismo incongruente y asimétrico (Díaz-Cayeros, 2005a).

Al mismo tiempo, si bien las reformas institucionales que afectaron de manera directa la elección de los miembros de ambas cámaras durante las últimas décadas sirvieron para promover una creciente pluralidad, trastocaron de manera directa, sin embargo, el principio de la incongruencia. En el caso de la Cámara de Diputados, la introducción del mecanismo de elección por representación proporcional que,

a partir de la reforma electoral de 1977, se propuso como reemplazo al sistema de elección de “diputados por partido”, permitió a la oposición contar con un creciente número de representantes (Ochoa-Reza, 2004). Similar efecto tuvo la introducción de las figuras de senador por primera minoría en 1993 y luego la incorporación de senadores elegidos a partir de la representación proporcional, en 1996, reforma esta última que quebró la lógica tradicional de conformación del Senado.<sup>6</sup> Uno de los efectos directos de las mencionadas reformas, además, es que introdujeron nuevos criterios de territorialidad en la elección de los representantes. Así, por ejemplo, la elección de los 200 diputados por representación proporcional se organiza con base en cinco distritos electorales establecidos conforme a criterios regionales, y que rebasan los límites de un estado en particular. En el caso del Senado, órgano que en los países federales se postula como el ámbito por excelencia de representación territorial, la incorporación de los 32 senadores por lista única con base en un único distrito electoral de alcance nacional trastocó el principio de igual número de representantes por estado. A partir de estas reformulaciones se ha consolidado, para el caso de México, un bicameralismo cada vez más congruente, pero sostenidamente asimétrico (Díaz-Cayeros, 2005b), entramado que imposibilita la conformación de coaliciones de veto en términos primariamente regionales y, por tanto, facilita que las lógicas partidarias continúen primando por sobre los intereses subnacionales (Díaz-Cayeros, 2005a).

Un segundo punto tiene que ver con el limitado rol que los gobernadores mexicanos aún asumen en la nominación de candidatos al Congreso de la Unión. Si por un lado la mayor competencia electoral y el creciente poder económico de los gobernadores ha reforzado el peso que éstos tienen en dichos procesos de selección, las particularidades de las instituciones electorales que estructuran la elección de diputados y senadores permitieron que las instancias centrales de los partidos conservaran importantes cuotas de poder en la conformación de las listas partidarias. Debe reconocerse que en los últimos años los gobernadores juegan un rol cada vez más importante en la selección

<sup>6</sup> Tal como los datos históricos permiten constatar, fue gracias a estas transformaciones que los partidos de oposición lograron un aumento paulatino de sus delegaciones legislativas (Ochoa-Reza, 2004).

de candidatos a diputados por mayoría. Tanto el aumento en el poder político de los gobernadores como la creciente competencia electoral, parece haber impuesto a las instancias de conducción nacionales la necesidad de promover para dichos distritos de mayoría a candidatos con experiencia local y relaciones preestablecidas con sus comunidades y, en el caso de estados gobernados por el partido, con vínculos de lealtad con los gobernadores en ejercicio que permitieran contar a los postulantes con el apoyo explícito de las maquinarias electorales locales. Tal como muestran algunos trabajos, los candidatos a dichos puestos suelen ser cada vez más figuras políticas locales, inclusive con experiencia en las instancias legislativas o ejecutivas municipales o estatales (Langston y Aparicio, 2008).<sup>7</sup> Las particularidades del calendario electoral que, sin embargo, establece la elección escalonada de gobernadores al tiempo que hace coincidir la elección de la totalidad del Senado y Cámara de Diputados con la elección presidencial, determina que la capacidad de intervención de los mandatarios estatales en ejercicio en la conformación de las listas se vea circunscrita sólo a momentos puntuales.

Asimismo, la combinación de los diferentes sistemas de elección ha limitado el avance de los gobernadores. Así, las negociaciones intrapartidarias dejan la conformación de las listas de candidatos por representación proporcional, tanto para el Senado como para la Cámara de Diputados, casi exclusivamente en manos de las autoridades partidarias nacionales (Langston 2006, 2008). Las primeras posiciones en dichas listas son prioritariamente ocupadas por postulantes leales a los órganos centrales del partido, y con la intención firmemente establecida de convertirse en los coordinadores de sus bancadas, u ocupar oficinas importantes en las cámaras, luego de tomar posesión de sus curules (Nacif, 2002).

En tercer lugar, los partidos mexicanos poseen características diferentes a las observadas en sus pares brasileños y argentinos. A pesar

<sup>7</sup> Tal como proponen diferentes trabajos de Langston (2006, 2008), estas redefiniciones en los patrones de reclutamiento y selección de candidatos han resultado más evidentes en el PRI, partido en el que históricamente el CEN tuvo primacía en dicho proceso, siguiendo cuotas prefijadas para permitir la representación de los diferentes sectores corporativos internos.

de ciertos cambios internos que han dado mayor participación a los gobernadores en las instancias de decisión partidaria, proceso observado particularmente en el PRI (Hernández Rodríguez, 2008), los partidos mexicanos continúan siendo, en comparación, altamente centralizados (Nacif, 2002) y orientados a temáticas nacionales antes que regionales (Ochoa-Reza, 2004), cualidades que permean el tipo de relaciones que se tejen dentro el sistema político mexicano entre los diferentes actores institucionales. Los votantes mexicanos aún demuestran una sólida identificación con los sellos partidarios antes que con liderazgos personalistas (Nacif, 2002), y las particularidades de las leyes electorales han frenado el crecimiento de fuerzas políticas regionales.

Como obviamente no puede dejar de mencionarse, la prescripción constitucional que impide la reelección inmediata en la totalidad de los cargos de elección popular<sup>8</sup> tiene una centralidad innegable en la definición de los incentivos que guían la conducta de estos diferentes actores y en la explicación de por qué los partidos continúan concentrando una cuota sustantiva de poder en la vida política mexicana (Nacif, 2002). Esta prohibición genera las condiciones para que las carreras de los políticos mexicanos (tanto de quienes eventualmente ocupan curules en el Congreso de la Unión como de quien circunstancialmente se encuentra al frente de una gubernatura) estén, más que en otros países, atadas a las decisiones y favores del partido.<sup>9</sup>

Por último, y en directa relación con los puntos tratados anteriormente, en el ámbito legislativo el poder de los partidos se ve reforzado

<sup>8</sup> Si bien para el caso de los cargos legislativos de elección popular la prohibición sólo aplica para periodos sucesivos en el mismo puesto, el porcentaje de quienes habiendo cumplido un mandato en alguna de las cámaras vuelven a ser elegidos luego de cumplir los requisitos establecidos constitucionalmente, resulta bastante bajo. Tal como dejan en evidencia Langston y Aparicio (2008), del total de diputados que ejercieron funciones en el periodo 1997-2006 sólo un 16% había ejercido previamente ese mismo rol, y sólo un 4% se había desempeñado en el Senado. Similares porcentajes son reportados por Nacif (2002) para el periodo 1982-1991. Para el caso de los senadores, sin embargo, el porcentaje de aquellos con experiencia previa como diputados federales resulta bastante más alto (Nacif, 2002).

<sup>9</sup> Tal como señala Weldon (2002), la intención de limitar el poder de los líderes locales y sus máquinas, políticas fue una de las motivaciones centrales para la promoción de la cláusula antirreeleccionista durante el Maximato (1928-1934).

por ciertos mecanismos institucionales ligados al funcionamiento de las cámaras, que limitan la presión que puede ser ejercida de manera directa por los gobernadores sobre los legisladores. Por un lado, el prominente rol que las juntas de Coordinación Política, integradas por los coordinadores de los grupos parlamentarios, desempeñan tanto en la conformación de la agenda de ambas cámaras como en la negociación de ciertos acuerdos luego ratificados en el pleno, dota de importante poder a los líderes partidarios, obligando a los gobernadores a negociar con ellos.<sup>10</sup>

Las facultades de la Junta de Coordinación Política respecto de la conformación de las comisiones y la potencial remoción de sus miembros, parecen importantes herramientas utilizadas por los coordinadores para castigar o recompensar a los legisladores de los grupos parlamentarios a los que lideran (Caballero Sosa y Dávila Estefan, 2005).<sup>11</sup> Por otro lado, las limitadas facultades con las que cuenta el Senado mexicano, en particular en lo referido al tratamiento del presupuesto de egresos, reduce los incentivos de los gobernadores para actuar en el que sería el ámbito natural de expresión de los intereses de los estados.

Si bien lo hasta aquí expuesto deja en claro que los gobernadores mexicanos no ejercen un control efectivo sobre las delegaciones legislativas, esto no supone, sin embargo, que sean sólo espectadores de lo que ocurre en el Congreso y acepten pasivamente las decisiones

<sup>10</sup> La creación de juntas de Coordinación Política en ambas cámaras a partir de la reforma de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en 1999 resultó una consecuencia inevitable de la creciente pluralidad política observada para ese entonces, principalmente en la Cámara de Diputados. Dicho cuerpo reemplazó a la Gran Comisión, órgano que durante los años de hegemonía priista había gobernado la vida parlamentaria y en la que sólo podían tomar parte legisladores del partido con mayoría absoluta (Weldon, 2002), una realidad que en la Cámara de Diputados dejó de ser observada desde 1997. Nacif (2002) provee un detallado recuento de los cambios introducidos en relación con los órganos de gobierno de las cámaras *vis-a-vis* su creciente pluralización.

<sup>11</sup> El proceso de remoción de los diputados “leales” a Elba Esther Gordillo de sus puestos en las comisiones que siguió al reemplazo de la líder magisterial como coordinadora del bloque priista en marzo de 2004, resulta un claro ejemplo de cómo este tipo de facultades pueden servir para castigar a los legisladores que no se ajustan a las líneas directrices emanadas desde las cúpulas partidarias (Weldon, 2008).

que eventualmente puedan afectar los intereses de las entidades federativas e impactar negativamente en sus carreras políticas. En la siguiente sección destacamos que la relación de los gobernadores con el Legislativo federal se construye, por un lado, a partir de la puesta en marcha de dos tipos fundamentales de estrategias, al tiempo de un involucramiento selectivo en la vida legislativa.

### **Gobernadores y accionar en el legislativo: el cómo y el cuándo**

Tal como ya propusimos en secciones anteriores, la relación de los gobernadores con el Congreso está permeada por particularidades del bicameralismo mexicano, al tiempo que por la restringida capacidad de los mandatarios estatales de ejercer control sobre las delegaciones de diputados y senadores de sus estados.

De estas condiciones se derivan dos premisas que permiten ordenar el análisis de la acción de los gobernadores en su relación con el Congreso.

En primer lugar, los mandatarios estatales se involucran en la vida legislativa a partir de intervenciones selectivas, accionando más activamente sólo en relación con aquellas temáticas que afectan directamente sus intereses y siendo las cuestiones presupuestarias y fiscales las más destacadas en este sentido. Dada la particular división de potestades establecidas constitucionalmente, la acción de los gobernadores se orienta entonces más recurrentemente hacia la Cámara de Diputados. Sin embargo, los casos en los que en el Senado se ha propuesto el tratamiento de solicitudes de desaparición de poderes, también ha dado lugar a un involucramiento activo de los gobernadores.

En segundo lugar, las mismas limitaciones determinan el tipo de estrategias que los mandatarios ponen en práctica para hacer avanzar sus intereses en el Congreso. Los gobernadores motorizan sus acciones adoptando, por un lado, lo que podríamos definir como estrategias individuales, orientadas fundamentalmente a obtener beneficios particulares y, por el otro, estrategias de acción colectiva que los involucran, en tanto grupo, y apuntan a generar beneficios comunes.

En las siguientes secciones abordamos estas dos cuestiones centrándonos primero en esta última para luego abordar la primera.

### *Los gobernadores y sus estrategias de acción*

Como ya hemos dejado en claro en secciones anteriores, la relación de los gobernadores con el Legislativo federal no aparece en México dado por la capacidad de influencia que éstos puedan ejercer en las delegaciones de sus estados y en la mayoría de las votaciones; los legisladores se ajustan a las directrices emanadas de los coordinadores de los grupos parlamentarios. Las estrategias de “relacionamiento” de los gobernadores deben, por tanto, sortear dichas limitaciones y construirse con base en dos patrones bien definidos. Por un lado, los gobernadores deben actuar individualmente con el objetivo de conseguir beneficios particulares para los estados. Por el otro, desde la creación de la Conago, pueden presionar, y presionan, en conjunto con el objetivo de lograr beneficios colectivos.

En relación con el primero de los puntos, diferentes líneas de acción son las que permiten materializar dicha estrategia. Por un lado, los gobernadores apuntan de manera individual a presentar sus preocupaciones y necesidades a los coordinadores parlamentarios de sus partidos con el objetivo de que éstos las consideren al momento de negociar con los líderes de los demás grupos parlamentarios. Este accionar adquiere mayor relevancia al momento de la negociación anual del presupuesto, en particular para los gobernadores de la oposición que no tienen llegada directa al presidente o a la Secretaría de Hacienda, y durante el proceso de nombramiento de los miembros y autoridades de las comisiones al inicio de cada legislatura, momento durante el cual los mandatarios intentan que legisladores de confianza ocupen algunos puestos clave. Por otro lado, los gobernadores utilizan a ciertos legisladores leales para impulsar sus demandas, tanto durante la discusión de los proyectos en las comisiones, como durante el tratamiento en el pleno. Esto resulta particularmente evidente durante la revisión del proyecto de presupuesto de egresos por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

Para los gobernadores, contar con “agentes” que tengan voz y voto en esta u otras comisiones relevantes resulta vital, ya que dichos representantes son los que en muchos casos controlan la redacción de los aspectos menos explícitos de la legislación. Por último, las legislaturas de las entidades federativas se han convertido de modo más recurrente en fuentes de remisión de proyectos a las cámaras. Tal como se desprende de Flamand (2008), el número de iniciativas presentadas desde los estados ha crecido de manera constante, tanto en términos absolutos como en porcentaje del total de proyectos remitidos a ambas cámaras, desde 1997.<sup>12</sup> Teniendo en cuenta la influencia decisiva que los gobernadores ejercen sobre los congresos locales (Hernández Rodríguez, 2008) es posible suponer que dichos proyectos reflejan de modo directo los intereses de los mandatarios.

Como propusimos, estas acciones apuntan a promover intereses particulares y en muchos casos no resultan fácilmente observables a simple vista, por lo que su nivel de efectividad es difícil de establecer.

Por el contrario, las estrategias colectivas parecen haber generado beneficios más evidentes. La Conago, formalmente creada en julio de 2002, ha sido el vehículo que de manera más clara ha motorizado ante las cámaras las demandas de los gobernadores como grupo. El surgimiento de la Conago, organización que no tiene paralelo en los otros países federales latinoamericanos,<sup>13</sup> no puede ser entendido al margen del proceso de alternancia en la presidencia y la consolidación de un escenario de gobierno dividido tanto en términos horizontales (relación Ejecutivo-Legislativo) como verticales (relación Ejecutivo federal-ejecutivos estatales).<sup>14</sup> La centralidad que dicha institución adquirió

<sup>12</sup> La cantidad de iniciativas presentadas por los congresos locales muestra la siguiente evolución: en la LVII Legislatura (1997-2000) 35, LVIII Legislatura (2000-2003) 97, LIX Legislatura (2003-2006) 129, LX Legislatura (2006-2009) 93 (sólo computa hasta abril de 2009). Secretaría de Gobernación, Sistema de Información Legislativa, <http://sil.gobernacion.gob.mx/>.

<sup>13</sup> En algún otro trabajo propusimos que la limitada influencia que, en términos comparados, los gobernadores mexicanos tienen sobre los legisladores, pueda servir como una de las razones para entender el surgimiento de dicha asociación (Flamand y Olmeda, 2008).

<sup>14</sup> Para una visión más detallada del surgimiento de la Conago y sus antecedentes, ver entre otros, Flamand (2008), Díaz-Cayeros (2005), Pacheco Pedraza (2008), Hernández Rodríguez (2008).



durante la primera parte del sexenio de Vicente Fox resultó inevitable consecuencia de los problemas fiscales a los que se vio enfrentado el gobierno federal y sus intenciones de reducir consecuentemente las transferencias presupuestarias distribuidas hacia los estados, lo cual instaló una relación primeramente conflictiva entre las autoridades de ambos niveles.

La decisión de la Conago de canalizar parte de sus demandas a través del Congreso de la Unión se vio propiciada por las malas relaciones existentes durante la mayor parte del sexenio entre dicha institución y el presidente de la República,<sup>15</sup> lo que convirtió a legisladores y gobernadores en aliados coyunturales (Hernández Rodríguez, 2008). En este marco, la acción de la Conago se orientó principalmente a obtener beneficios colectivos para las entidades federativas, a expensas del gobierno federal.

La discusión anual de los proyectos de presupuesto de egresos se convirtió en el momento de mayor acercamiento entre los gobernadores y los diputados, unidos por la intención de modificar los preceptos establecidos en la iniciativa oficial. Tal como se detallará más adelante, los logros alcanzados en relación con dichas temáticas a partir de esta estrategia colectiva resultaron indiscutiblemente mayores que aquellos que los gobernadores pudiesen haber obtenido actuando de manera individual. La decisión de los mandatarios estatales panistas de unirse a la Conferencia hacia finales de 2002,<sup>16</sup> contrariando los

<sup>15</sup> Numerosos son los ejemplos que dejan en evidencia la mala relación existente entre Fox y el Congreso durante su presidencia. Las dificultades del Ejecutivo federal para establecer acuerdos con las cámaras se tradujeron en la imposibilidad de materializar importantes iniciativas de reforma impulsadas por el presidente (el fracaso de la reforma fiscal resultó el más claro y rotundo ejemplo). En varias instancias Fox intentó recurrir a la legitimidad generada por su elección como presidente como contracara de una institución legislativa a la que, públicamente asociaba al “viejo régimen”. El Congreso, por su parte, desafió en varias instancias la autoridad presidencial de maneras nunca antes vistas, por ejemplo negando en abril de 2002 el permiso del Legislativo que el presidente necesita para ausentarse del país, o votando en 2004 un Presupuesto de Egresos que no se ajustaba a las pretensiones del presidente y que derivó en que el presidente promoviera una controversia constitucional para vetarlo (Hernández Rodríguez, 2008).

<sup>16</sup> La Conago fue originalmente conformada por 22 gobernadores de la oposición (17 del PRI, 3 del PRD y 2 elegidos con base en alianzas). Las presiones

deseos del propio presidente, ponen en evidencia los claros beneficios percibidos por los gobernadores de dicho tipo de estrategia.

Durante los últimos años el peso de la Conago ha sido menor y su relación con el Congreso más distante, en parte por cuestiones internas de la organización, pero también como resultado de la decisión del presidente Calderón de, por un lado, establecer un control más férreo sobre los legisladores oficialistas y, por el otro, de reconstruir canales de negociación con la oposición, en especial con el PRI, pero también con ciertos sectores del PRD.

### *Los gobernadores y su intervención selectiva.*

Sin lugar a dudas, la discusión acerca de cómo se reparten los recursos públicos ha crecido desde mediados de los años noventa del siglo pasado, como consecuencia directa de la profundización de la pluralidad política observada tanto a nivel del Congreso como de los gobiernos estatales y municipales (Hernández Rodríguez, 2006). Si la elección de los primeros gobernadores de oposición estableció este debate en la agenda política, totalmente ausente durante los años de hegemonía priista, la pérdida de la mayoría parlamentaria por parte del PRI en 1997 convirtió desde entonces al Congreso de la Unión en una caja de resonancia para la expresión de los reclamos de los mandatarios estatales. Dada la preeminencia que las cuestiones presupuestarias ocupan en la agenda de los gobernadores, la Cámara de Diputados, órgano con facultades exclusivas para el tratamiento del presupuesto, ha sido el foco central de sus presiones de manera más recurrente.

Diferentes estudios acerca tanto de las tendencias generales (Cassar, 2001; Hernández Rodríguez, 2006; Sour *et al.*, 2003; Weldon, 2002) como de episodios puntuales de negociación (Caballero Sosa y Dávila Estefan, 2007; Cepeda *et al.*, 2004) destacan el rol cada vez más activo que el Congreso ha adquirido en la discusión presupuestaria a partir de la instalación de una lógica de gobierno dividido.

---

ejercidas desde la Secretaría de Gobernación para que los mandatarios panistas no asistieran al encuentro inaugural resultaron inicialmente exitosas.

A diferencia de lo que resultaba norma durante la etapa de hegemonía priista, años en los que el proyecto del Ejecutivo era aprobado en tiempo y forma y casi sin modificaciones (Weldon, 2002), desde la segunda mitad del mandato de Zedillo el tratamiento del Presupuesto de Egresos ha resultado una tarea ardua para el gobierno de turno, y las negociaciones entre la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, los coordinadores parlamentarios nucleados en la Junta de Coordinación Política y los funcionarios de la Secretaría de Hacienda del gobierno federal durante dicho proceso, se han impuesto como norma (Casar, 2001; Sour *et al.*, 2003).

En relación con esta cuestión de los recursos, y combinando estrategias individuales y colectivas, los gobernadores parecen haber perseguido una serie definida de objetivos: 1) lograr el aumento en las transferencias que anualmente el gobierno federal remite a las entidades federativas en el marco de lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal,<sup>17</sup> 2) incorporar al presupuesto anual nuevos ramos a través de los cuales se puedan canalizar fondos federales dirigidos a los gobiernos estatales, y 3) generar mecanismos para limitar el nivel de discrecionalidad que el gobierno federal posee sobre el manejo de ciertos recursos públicos, en particular los derivados de los excedentes petroleros.

En relación con el primer punto, si bien la capacidad de los legisladores de reformular el proyecto enviado a la Cámara de Diputados por

<sup>17</sup> Dos son los mecanismos a través de los cuales se da la mayor porción de transferencia de recursos federales a las entidades federativas: las participaciones y las aportaciones. Las primeras corresponden a los recursos que a cada entidad federativa le corresponden de la masa de impuestos federales participables recaudados por el gobierno federal. Para establecer el porcentaje de los mismos que le corresponden a cada estado se utiliza una serie de coeficientes que remiten a criterios de población, eficiencia tributaria y recursos propios. Es importante destacar que dichos recursos son de libre disponibilidad de las entidades federativas. Las aportaciones refieren a recursos que el gobierno federal transfiere a los estados o municipios para financiar porciones específicas del gasto, en particular relacionadas con las áreas sociales. Si bien para el establecimiento de los porcentajes que corresponden a cada estado también se utilizan diversos coeficientes, a diferencia de lo establecido para las participaciones, las aportaciones se transfieren de modo etiquetado, es decir, el destino que deben tener dichos recursos se encuentra ya determinado de antemano por el gobierno federal (Hernández Rodríguez, 2006).

el Poder Ejecutivo es limitada, el porcentaje de los montos reasignados por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública respecto del presupuesto total ha tendido a crecer a lo largo de los años.

Dentro de dichas reasignaciones no resulta casual que sean las referidas al ramo 33 (ítem presupuestal a través del cual se canalizan transferencias a las entidades federativas para financiar diferentes aspectos del gasto social) las que han demostrado mayores niveles de incremento. Durante el periodo 1997-2003, los ramos que corresponden a las aportaciones y participaciones fueron los más sistemáticamente favorecidos en las reasignaciones efectuadas en la Cámara al proyecto de presupuesto remitido por el Ejecutivo federal (Sour *et al.*, 2003).<sup>18</sup> El análisis de procesos de negociación puntual revela además que la mayoría de las iniciativas remitidas por los diputados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública durante la etapa de revisión del proyecto tiene que ver con pedidos de incremento de los fondos asignados a las entidades federativas, lo que revelaría a dichos legisladores como “agentes” de los gobernadores (Caballero Sosa y Dávila Estefan, 2007). A partir de la sanción de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006, que entre otras cuestiones estableció reglas precisas para organizar el tratamiento parlamentario del presupuesto, los gobernadores lograron generar un espacio más formal de relacionamiento de los gobernadores con la Comisión de Presupuesto. A partir de entonces los mandatarios estatales pueden solicitar comparecer en audiencia pública ante la comisión durante el proceso de tratamiento del proyecto del ejecutivo, solicitando la incorporación de sus demandas en el dictamen remitido al pleno.

En relación con el segundo punto, la institucionalización del Programa de Apoyo y Fortalecimiento a Entidades Federativas (PAFEP) dentro del presupuesto resulta uno de los logros más importantes de la acción de los gobernadores (Flamand, 2008; Pacheco Pedraza, 2008). Dicho éxito no hubiese sido posible sin la interacción de los goberna-

<sup>18</sup> Cabe destacar que, en particular durante la primera mitad del sexenio de Vicente Fox, dichas reasignaciones se dieron en un contexto de crisis fiscal del estado federal que se tradujo en diversos intentos de las autoridades nacionales de promover reducciones y recortes a los fondos distribuidos a los estados (Hernández Rodríguez, 2008).

dores (nucleados en la Conago), por un lado, y los diputados federales, especialmente los del PRI, por otro.

El PAFEP fue originalmente creado durante los últimos años del sexenio de Zedillo como mecanismo para asignar fondos a los estados con el objetivo de que los mismos pudieran financiar obras de infraestructura en sus territorios (Pacheco Pedraza, 2008). Su inclusión dentro del proyecto de presupuesto, sin embargo, quedó desde un inicio supeditada a la voluntad del Ejecutivo federal (Hernández Rodríguez, 2008).

Haciendo uso de estas facultades fue que, con el objetivo de hacer frente a la profundización de la crisis fiscal, el gobierno de Fox decidiera eliminar dicho componente del proyecto de Presupuesto de Egresos para el año 2003 remitido a la Cámara de Diputados en los últimos meses de 2002. La acción de presión de la Conago a los diputados resultó clave para que éstos no sólo volviesen a incluir los montos recortados, sino que además en los años siguientes establecieran un ramo particular (el ramo 39) como exclusivo para la canalización de dichos recursos (Pacheco Pedraza, 2008) y pasando a ser desde 2006 el octavo fondo que forma parte del ramo 33, denominándose desde entonces Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Respecto al último de los puntos, no hace falta destacar la importancia que tienen para el Estado mexicano los ingresos provenientes de la venta del petróleo para el financiamiento del gasto público.<sup>19</sup> Teniendo en cuenta la volatilidad observada los últimos lustros en el precio del crudo, ha resultado práctica común que en el proyecto de ingresos el Ejecutivo federal subestimara el precio esperado del barril al momento de calcular la recaudación total proyectada, lo cual inevitablemente deriva en una subestimación del gasto con base en el cual se redacta el proyecto de Presupuesto de Egresos y se calculan las transferencias previstas para las entidades federativas a través de las participaciones y las aportaciones.

<sup>19</sup> Para los años comprendidos en el periodo 1998-2007, los ingresos petroleros representaron entre 30 y 40% del total de ingresos del sector público presupuestario (datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

La ventaja de este curso de acción para el gobierno federal es que aquellos ingresos generados por la venta de petróleo a valores superiores a los establecidos en la ley de ingresos, a los que comúnmente se identifica como “excedentes petroleros”, quedan bajo exclusivo arbitrio a través de la Secretaría de Hacienda. Si durante las décadas de hegemonía priista esta práctica no generaba mayores protestas, el incremento del número de gobernadores de oposición, primero, y la alternancia en la presidencia, después, derivaron en un aumento de las quejas de los mandatarios estatales.

La acción de los gobernadores nucleados en la Conago se dirigió a quebrar esa lógica y tuvo su primer éxito cuando, a través de la acción de los diputados durante el tratamiento del proyecto de presupuesto 2003, se logró incorporar al articulado una cláusula estableciendo que durante dicho año el gobierno federal debía destinar un 50% de lo recaudado en concepto de excedentes a engrosar lo que se denominó Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES) destinado a que las entidades federativas financiaran obras de infraestructura social (Pacheco Pedraza, 2008). Estas estipulaciones se plasmaron de manera más directa en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006.

Siguiendo con esta lógica de intervención selectiva, el Senado ha sido objeto de acción de los gobernadores cuando en su seno se ha discutido la posibilidad de hacer uso de una de las prerrogativas que la Constitución otorga de manera exclusiva a dicha Cámara, la declaración de la “desaparición de poderes”. La controversia generada en torno al accionar represivo del gobernador priista de Oaxaca, Ulises Ruiz Ortiz, en relación con las protestas lideradas en dicha entidad por la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) desde mayo de 2006, impulsó un pedido para que, ante la negativa del mandatario a dejar su cargo, el Senado declarase la desaparición de poderes en dicho estado. En el marco de la xxix reunión ordinaria de la Conago llevada a cabo en Nuevo Vallarta, Nayarit, en septiembre de 2006 y que contó con la presencia de Felipe Calderón (por entonces presidente electo) y el propio Ulises Ruiz, a instancia de mandatarios priistas los gobernadores emitieron un punto de acuerdo sobre Oaxaca en el que se destacaba el pedido al gobierno federal y al Senado, en particular, a

[...] actuar con estricto apego a derecho contra todo propósito desestabilizador, que por la vía directa pretenda lesionar el orden constitucional de un Gobierno erigido en elecciones libres, directas, legales y democráticas, y a preservar con el uso riguroso de la ley y de los instrumentos del Estado de Derecho y el buen gobierno, el orden legal y la tranquilidad social.<sup>20</sup>

El tono de la declaración deja en evidencia que, más allá de la suerte que corriese el gobernador de Oaxaca, la preocupación de los mandatarios estatales estaba puesta en que éste pudiese convertirse en un caso testigo que además habilitara al Senado a usar dicha facultad de modo más recurrente.<sup>21</sup> El accionar de los gobernadores pareció orientarse entonces a lograr lo contrario: a que el caso de Ulises Ruiz se resolviera de una manera que dejara en claro que más allá de sus facultades formales el Senado abdicara, en los hechos, a hacer uso de dicha prerrogativa.

A fin de cuentas, la comisión de Gobernación del Senado (encargada formal de analizar la situación oaxaqueña) emitió un dictamen en el que se determinaba que no estaba en la capacidad del Senado declarar la desaparición de poderes en dicho estado ni nombrar un gobernador interino aun cuando se reconocía la existencia de “condiciones graves de ingobernabilidad” (Hernández Rodríguez, 2008: 313), ratificando lo reclamado por los gobernadores.

Dicha postura fue avalada por el pleno el 19 de octubre en una votación en la que una alianza de senadores del PRI y el PAN (concertada desde las cúpulas partidarias y materializada a través de los coordinadores parlamentarios) permitió un holgado triunfo por 74 votos a

<sup>20</sup> El documento completo puede consultarse en la propia página web de la Conago (<http://www.conago.org.mx/reuniones/2006-09-11.aspx>).

<sup>21</sup> Los gobernadores priistas también intentaban aprovechar la controversia generada en torno a la elección de Felipe Calderón para destacar la necesidad del presidente electo de no generar condiciones que contribuyesen a ahondar su debilitamiento. Tal como declaraba el gobernador de Colima, Silverio Cavazos, en los días previos a la reunión y a modo de advertencia “si no, y cae Ulises Ruiz, el siguiente va a ser Felipe Calderón. Eso a todos nos queda claro, porque no se puede dejar caer a uno y proteger a otro” (*La Jornada*, 11 de septiembre de 2006).

favor contra 31 en contra (*La Jornada*, 20 de octubre de 2006). En los meses que siguieron, tanto el Senado como la Cámara de Diputados sólo se limitaron a emitir declaraciones en las que recomendaban al gobernador renunciar a su cargo o solicitar licencia, en un gesto que, sin embargo, no conllevaba ninguna obligación legal y que recibió un rechazo abierto del gobernador.

## **Conclusión**

Como hemos destacado desde el inicio de este trabajo, el pluralismo político y el fortalecimiento de las instituciones federales en México han resultado procesos paralelos sobre los que se ha cimentado el pasaje de un régimen de partido hegemónico a la consolidación de una democracia pluripartidista.

En este marco, las cámaras legislativas han vuelto a tener una importante relevancia política y los gobernadores se han convertido en actores de peso gracias al manejo de recursos y el control de las máquinas electorales locales. Si estas tendencias han sido similares a las observadas en otros países federales de la región durante sus procesos de transición, el análisis de la relación entre los mandatarios estatales y el Congreso de la Unión muestra particularidades que diferencian a la experiencia mexicana de los resultados observados en países como Argentina y Brasil.

Si en estos últimos dos casos los gobernadores se han convertido en actores con importante influencia en la vida legislativa, convirtiendo a las cámaras en cajas de resonancia de los intereses subnacionales, en México la dinámica legislativa continúa operando principalmente con base en lógicas partidarias.

Los altos niveles de cohesión observados en el comportamiento de los grupos parlamentarios, los escasos ejemplos de indisciplina y el impulso por parte del Congreso de iniciativas que inclusive contrarían los intereses de los gobernadores, ponen en evidencia esta realidad. Como propusimos, sin embargo, si bien la influencia de los gobernadores resulta comparativamente limitada, éstos no permanecen totalmente ajenos a la vida política legislativa, involucrándose más



activamente respecto a determinadas temáticas y poniendo en marcha diferentes estrategias para conseguir sus objetivos.

La conformación de la Conago sin duda ha dotado a los mandatarios estatales, en tanto grupo, de un poderoso instrumento de presión, ausente en los otros países federales de la región. La efectividad de dicho organismo, sin embargo, ha sido mayor en relación con temas particulares y especialmente durante momentos de sostenido conflicto entre el Congreso y el Ejecutivo federal.

Sin duda este acercamiento al entendimiento de la relación entre los gobernadores y el Congreso adolece todavía de importantes limitaciones: diferentes puntos tratados a lo largo de este artículo deben profundizarse y llevarse a cabo análisis más sistemáticos. La motivación de este trabajo ha sido más bien la de llamar la atención sobre la necesidad de consolidar una agenda de investigación que genere conocimientos que nos permitan entender de manera más acabada no sólo el presente, sino las tendencias futuras de la vida política mexicana.

## **Bibliografía**

- Abrucio, Fernando (1998), *Os Barões da Federação: O Poder dos Governadores e a Redemocratização Brasileira*, Editora Hucitec/Universidade de Sao Paulo, Sao Paulo.
- Ames, Barry (2001), *The Deadlock of Democracy in Brazil*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Caballero Sosa, Lila y David Dávila Estefan (2005), *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., México.
- (2007), *Diagnóstico de la negociación presupuestaria 2006-2007*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., México.
- Casar, María Amparo (2001), “El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso”, DTEP-CIDE 137.
- Cepeda, Juan Antonio, David Dávila Estefan y Jorge Romero (2004), *Diagnóstico de negociación presupuestaria: propuestas para forta-*

- lecer la transparencia y la rendición de cuentas*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., México.
- Cornelius, Wayne A., Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley (1999), *Subnational politics and democratization in Mexico*, La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- De Luca, Miguel, Mark Jones y María Inés Tula (2002), "Back Rooms or Ballot Boxes?: Candidate Nomination in Argentina", *Comparative Political Studies*, vol. 35, núm. 4, pp. 413-436.
- Desposato, Scott W. (2004), "The Impact of Federalism on National Party Cohesion in Brazil", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 29, núm. 2, pp. 259-285.
- Díaz-Cayeros, Alberto (2004), "Decentralization, democratization, and federalism", en Kevin Middlebrook (coord.), *Dilemmas of Political Change in Mexico*, Institute of Latin American Studies, University of London, Londres y Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- (2005a), "Endogenous Institutional Change in the Mexican Senate", *Comparative Political Studies*, vol. 38, núm. 10, pp. 1196-1218.
- (2005b), "Mexican Federalism and the Institutionalization of the Politics of Governors", en *What Kind of Democracy Has Mexico? The Evolution of Presidentialism and Federalism*, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Eaton, Kent (2005), "Menem and the Governors: Intergovernmental Relations in the (1990s)", en Victoria Murillo y Steven Levitsky (coords.), *The Politics of Institutional Weakness. Argentine Democracy*, The Pennsylvania University Press, University Park, Pennsylvania.
- Flamand, Laura (2008). "The new role of subnational governments in the federal policy process: The case of democratic Mexico", en Guillermo O'Donnell, Joseph Tulchin, Augusto Varas y Adam Stubits (coords.), *New Voices in Studies in the Study of Democracy in Latin America*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC.
- Flamand, Laura y Juan C. Olmeda (2008), "Un análisis comparado de las relaciones intergubernamentales en Argentina y México", ponencia presentada en la conferencia "Agenda inconclusa: la situación de México en la postransición. Una perspectiva comparada", El Colegio de México, 16 y 17 de octubre, México.

- Hernández Rodríguez, Rogelio (2006), “La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y gobiernos estatales en México”, *Foro Internacional*, vol. 183, núm. 1, pp. 103-121.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, El Colegio de México, México.
- Jones, Mark y Wonjae Hwang (2005), “Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress”, en Steven Levitsky y María Victoria Murillo (coord.), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, Penn State University Press, University Park, Pennsylvania.
- Jones, Mark, Sebastian Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (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, pp. 656-669.
- Langston, Joy (2005), “The Search for Principals in the Mexican Legislature: The PRI’s Federal Deputies”, Documentos de Trabajo núm. 175, CIDE, México.
- (2006), “The Changing PRI: Decentralization and Legislative Recruitment”, *Party Politics*, vol. 12, núm. 2, pp. 395-413.
- (2008), “Legislative Recruitment in Mexico”, en Peter Siavelis y Scott Morgenstern (coord.), *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania.
- Langston, Joy y Franciso Javier Aparicio (2008), “The Past as Future: Prior Political Experience and Career Choices in Mexico 1997-2006”, DTEP-CIDE 208.
- Leiras, Marcelo (2007), *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Lijphart, Arend (1999), *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, Yale University Press, New Haven.
- Lujambio, Alonso (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México.
- Mainwaring, Scott P. (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The case of Brazil*, Stanford, California.

- Nacif, Benito (2002), "Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (coords.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ochoa-Reza, Enrique (2004), "Multiple Arenas of Struggle: Federalism and Mexico's Transition to Democracy", en Edward L. Gibson (coord.), *Federalism and Democracy in Latin America*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Pacheco Pedraza, Alberto (2008), "El desempeño de la Conferencia Nacional de Gobernadores: una instancia de concertación institucional en vías de institucionalización", en Cristina Puga y Matilde Luna (coords.), *Acción colectiva y organización. Estudios sobre desempeño asociativo*, IIS-UNAM, México.
- Rodríguez, Victoria (1999), *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Samuels, David (2003), *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Samuels, David y Fernando Luis Abrucio (2000), "Federalism and Democratic Transitions: The 'New' Politics of Governors in Brazil", *The Journal of Federalism*, vol. 30, núm. 2, pp. 43-61.
- Samuels, David y Scott Mainwaring (2004), "Strong Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil", en Edward Gibson (coord.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Sour, Laura, Irma Ortega y Sergio San Sebastián (2003), "Política presupuestaria durante la transición a la democracia en México: 1997-2003", DTAP-CIDE.
- Weldon, Jeffrey A. (2002), "The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (coords.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Weldon, Jeffrey A. (2004), "Changing Patterns of Executive-Legislative Relations in Mexico", en Kevin Middlebrook (coord.), *Dilemmas of Political Change in Mexico*, Institute of Latin American Studies, Uni-

versity of London, Londres y Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

- Weldon, Jeffrey A. (2008), "Institutional and Political Factors for Party Discipline in the Mexican Congress since the end of PRI hegemony", Departamento de Ciencia Política, ITAM, México, mimeo.
- Wibbels, Erik (2005), *Federalism and the market: intergovernmental conflict and economic reform in the developing world*, Cambridge University Press, Nueva York.

# La representación política de los estados de la República: hacia la comprensión del ejercicio del derecho de iniciativa en los congresos estatales

*María de los Ángeles Mascott Sánchez\**

En el México posrevolucionario, la historia del ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa de los congresos locales es muy reciente: prácticamente comenzó en la LVI Legislatura del Congreso federal (1994-1997) y, aunque con diferencias de consideración entre las legislaturas estatales, registra una tendencia creciente. Pero poco hay escrito sobre el ejercicio que los congresos locales han hecho de dicha facultad; menos sobre la evolución de su ejercicio; y prácticamente es nulo el esfuerzo por analizar los factores que inciden en su propensión a iniciar proyectos de ley ante el Poder Legislativo federal. Este texto propone algunos datos y temas de reflexión que, mediante estudios futuros, permitirán expandir el entendimiento sobre el papel que desempeñan los congresos locales en la legislación federal, así como sobre los factores políticos y parlamentarios que influyen en su inclinación a presentar iniciativas al Congreso de la Unión y en el éxito que obtienen para atraer la atención de los legisladores federales.

*Palabras clave:* legislaturas estatales, derecho de iniciativa, Congreso de la Unión, representación de intereses locales y federales, reformas constitucionales.

In post-revolutionary Mexico, the practice by local congresses of their right to initiate federal legislation is very recent: it merely started dur-

\* Doctora en Gobierno por la Universidad de Essex, Gran Bretaña. Ha sido Directora de Estudios de Opinión Pública en el Centro de Estudios Sociales de la Cámara de Diputados y asesora legislativa en el Congreso de Estados Unidos. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

ing the LVI Legislature of the Federal Congress (1994-1997) and although with wide differences among local congresses, it shows an upward tendency. However, there are few efforts to understand the exercise of this right and the changes on its practice, and there are no academic studies which analyze the factors that influence the inclination of local congresses to initiate projects of legislation before the federal Legislative branch of government. This document offers some data and proposes several topics of analysis that may enhance our understanding about the role played by local congresses in federal legislation, as well as the political and parliamentary constraints that influence their decision to initiate federal laws, and the success they get in attracting attention from federal legislators.

*Keywords:* local Congress, right to initiate laws, Mexican Federal Congress, representation of local and federal interests, Constitutional reforms.

*...Las legislaturas de los Estados como representantes muy directos del pueblo... tendrán grande interés en evitar el despotismo del Ejecutivo y los descarríos del Congreso, estando lejos del lugar de la controversia, tendrán grande imparcialidad y podrán fallar sobre las leyes inconstitucionales.*

Francisco Villalobos, diputado por San Luis Potosí al Congreso Constituyente de 1857.

## Introducción

En septiembre de 1987, el entonces diputado federal Carlos Cantú Rosas, coordinador de la fracción parlamentaria del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) en la Cámara de Diputados, presentó una iniciativa de adiciones al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para extender el derecho de iniciativa a la Suprema Corte de Justicia en las materias de su competencia, así como a los ciudadanos de la República, mediante iniciativa popular suscrita por, cuando menos, 50 mil electores.<sup>1</sup> Cantú Rosas argumentó que al conceder el derecho de iniciativa a los ciudadanos

<sup>1</sup> Iniciativa que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de septiembre de 1987. En: <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/53/244.html> (consulta: 7 de mayo de 2009).

se superaba el vacío creado en el derecho positivo mexicano respecto de la democracia representativa; y que al otorgarlo a la Suprema Corte de Justicia se procuraba restablecer el equilibrio entre los Poderes de la Unión y promover la calidad legislativa en materia de justicia. En suma, el proyecto recogía una aspiración expresada desde el Congreso Constituyente de 1857, pero también contenía una visión de futuro, pues versaba sobre algunos de los debates contemporáneos tanto en el ámbito académico como en el legislativo.

La iniciativa también advirtió sobre el tema que me ocupa en este texto: el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa por parte de los congresos locales en el Congreso de la Unión. En la sección de considerandos, el diputado Cantú señalaba textualmente que “las legislaturas locales prácticamente no (habían) ejercido el derecho de iniciativa que la Carta Magna les reconoce y consagra”; que su papel se había limitado a sancionar las iniciativas que el Congreso de la Unión les enviaba; y que “jamás (habían) sometido a verdadera revisión las reformas constitucionales”. Para ilustrar sus argumentos, el proyecto señaló que entre 1917 y 1987 los congresos estatales sólo presentaron una iniciativa de ley al Poder Legislativo federal.

Más allá de la exactitud de la cifra, lo cierto es que durante las ocho décadas posteriores a la aprobación de la Constitución de 1917, las legislaturas locales no hicieron uso del derecho de iniciativa en el Congreso de la Unión concedido por la propia Carta Magna. La Crónica Parlamentaria de la Cámara de Diputados, por ejemplo, no registra iniciativas de legislación presentadas por las legislaturas de los estados durante la LIII y LIV legislaturas federales. Es hasta la LV Legislatura (1991-1994) cuando inicia el ejercicio de este derecho, con la presentación de un proyecto de reformas a la Ley de Seguridad Social por parte del Congreso de Baja California.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> La iniciativa proponía modificaciones en la edad mínima de retiro, así como en el número de cotizaciones, para el acceso a la pensión en oficios que exigen altos niveles de esfuerzo físico. Cfr: Iniciativa de decreto que adiciona los artículos 138 con un segundo párrafo, 143 con un segundo párrafo, 145 en su fracción II, así como reforma y adiciona los artículos 247 primer párrafo y fracción IV, 252 en su primer párrafo, 254 en su primer párrafo, 258-A en su primer y segundo párrafos, de la Ley del Seguro Social. En: Crónica Parla-



Parte de la explicación del poco uso de esta facultad por parte de los congresos locales la expresó el propio Cantú en el texto introductorio de su iniciativa: “todo lo anterior nos revela la dramática fragilidad de nuestro predicado federalismo y la grave postración en que se encuentran las legislaturas locales frente al poder central, y a la batuta de los gobernadores de los estados, quienes habitualmente se ufanan del control bajo el que mantienen a sus congresos respectivos”. En suma, Cantú apuntaba a la existencia de un sistema prácticamente centralista, donde el partido mayoritario mantenía el control no sólo de los gobernadores, sino de la totalidad de los representantes locales.

Mucho ha cambiado desde que el diputado presentó su iniciativa, en particular la formación de un sistema político competitivo y pluripartidista. Asimismo, en nuestro país ha crecido el esfuerzo de las entidades federativas por fortalecer la influencia de sus élites, que avancen los intereses locales y lograr un mayor nivel de autonomía fiscal. Sin embargo, permanecen muchos de los debates alrededor de la delegación y concurrencia de facultades, así como de la distribución de los ingresos nacionales.

Sin duda, el tema más discutido alrededor del federalismo, tanto desde el ámbito jurídico como a partir del de la ciencia política, es el de las facultades concurrentes y exclusivas de la federación frente a los estados de la República (derivadas de los artículos 73, 124 y 130, último párrafo, de la Constitución). Además, existen algunos estudios sobre el alcance y significado de la facultad otorgada en el artículo 135 de la Carta Magna al Congreso Constituyente, integrado por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, para modificar la propia Constitución.

Uno de los temas de debate son los límites jurídicos para que los congresos locales participen en los cambios a la Carta Magna, debido a que su facultad se circunscribe a otorgar el consentimiento o rechazo a las reformas aprobadas por el Congreso federal, sin posibilidad de modificar las resoluciones que éste les emite. Por otro lado, desde una perspectiva más periodística que de análisis y sistematización académica, también hay algunos esfuerzos por dar seguimiento al trabajo

---

mentaria <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/> (consulta: 3 de mayo de 2009).

de los legisladores locales en la presentación, discusión y aprobación de iniciativas de ley que promuevan el bienestar de sus estados.

Pero poco hay escrito sobre el ejercicio que los congresos locales estatales han hecho de su facultad de iniciativa legislativa; menos sobre la evolución de dicho ejercicio; y prácticamente es nulo el esfuerzo por analizar los factores que inciden en la propensión de las legislaturas locales a iniciar proyectos de ley ante el Congreso federal. Los únicos estudios de los que tengo noticia —que, sin embargo, sólo tratan algunos de estos temas— son el proyecto Monitor Legislativo, del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y un artículo de reciente publicación de Laura Flamand.<sup>3</sup> El primero se limita a ofrecer algunos datos cuantitativos sobre el número de iniciativas presentadas por los congresos locales y la tasa de éxito en su aprobación. El segundo, en cambio, no sólo revisa el número de iniciativas presentadas por las legislaturas locales al Congreso de la Unión durante el periodo 1997-2003, sino algunos factores políticos que pudieron haber influido en el creciente uso de este derecho; entre ellos la integración partidista de las legislaturas locales y la presencia de gobiernos divididos en los estados.

No conozco, sin embargo, algún estudio que reflexione sobre el efecto que pudiera haber tenido la aprobación o rechazo de las iniciativas presentadas por los congresos locales al Congreso federal en la disposición de éstos a presentar nuevas iniciativas. Tampoco sé de algún esfuerzo por sistematizar y clasificar las iniciativas que presentan los parlamentos locales o sus intentos de promover una participación más activa en la legislación nacional. Finalmente, no tengo noticia de estudios que procuren vincular el tema de la representación de los intereses de las entidades federativas con las iniciativas presentadas por los congresos locales al Poder Legislativo federal.

Este texto no tiene la pretensión de llenar estos vacíos, sino de ofrecer algunos datos y temas de análisis que, mediante estudios futuros, permitan expandir el entendimiento sobre el papel que desempeñan

<sup>3</sup> El proyecto Monitor Legislativo del CIDE puede consultarse en la página electrónica de egobierno [http://www.gob.mx/wb/egobierno/egob\\_monitor\\_legislativo](http://www.gob.mx/wb/egobierno/egob_monitor_legislativo). El artículo de Flamand, 2006.

los congresos locales en la legislación federal, así como de los factores que influyen en su propensión a presentar iniciativas al Congreso de la Unión. En particular, concuerdo con Flamand en la necesidad de estudiar los aspectos políticos, como la composición partidista en la representación de los poderes federal y local, pero considero que a éstos hay que añadir criterios relacionados con las prácticas parlamentarias, como el alcance de las facultades de los congresos estatales en la aprobación de reformas constitucionales —esto es, su incapacidad para modificar los proyectos remitidos por el Congreso de la Unión, ya sea mediante la llamada “opinión consultiva” o a través de propuestas de reforma a dichos proyectos—, la falta de reglas sobre los plazos para aprobar adiciones o reformas a la Carta Magna, el número de comisiones a las que se turnan las iniciativas presentadas por los congresos locales, y temas relacionados con la agenda legislativa federal, entre otros.

### **La facultad de iniciativa legislativa de los congresos locales**

En la actualidad, pocos países confieren a los congresos locales el derecho de iniciativa a los congresos nacionales. En América Latina, por ejemplo, sólo México y Venezuela, ambos con sistemas federales de gobierno, confieren expresamente esta facultad, aunque cuatro países unitarios, o centralistas, la extienden a los concejos municipales (El Salvador, Nicaragua, Panamá y Perú) (Cuadro 1). No me sorprende, pues debemos recordar que sólo una minoría de países en el mundo (24) cuenta con sistemas federales de gobierno o bien, concede derechos de autonomía a las regiones o municipios.<sup>4</sup>

En México, el derecho constitucional de los congresos locales a presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión tiene su origen, para no ir más lejos, en el artículo 65 de la Constitución de 1857:

<sup>4</sup> Los sistemas federales: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Brasil, Canadá, Comoras, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, Etiopía, India, Iraq, Malasia, México, Micronesia, Nigeria, Rusia, Paquistán, San Cristóbal y Nieves, Sudán, Suiza y Venezuela.

Cuadro 1. Derecho de iniciativa en países latinoamericanos

	PE	PL	C	CS	TE	TS	CC	CSJ	CE	PGN	CG	FGN	DP	LL	CM	Otros
Argentina	X	X	X													
Bolivia	X	X		X												
Brasil	X	X	X	X		X										
Chile	X	X														
Colombia	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X			
Costa Rica	X	X	X													
Ecuador	X	X	X	X	X		X			X	X	X	X			X
El Salvador	X	X		X											X	
Guatemala	X	X		X	X											X
Honduras	X	X		X	X											
México	X	X												X		
Nicaragua	X	X	X	X	X										X	
Panamá	X	X		X						X					X	
Paraguay	X	X		X												
Perú	X	X	X												X	X
República Dominicana	X	X		X	X											
Uruguay	X	X	X													
Venezuela	X	X	X	X	X									X		

PE= Poder Ejecutivo

PL= Poder Legislativo

CS= Corte Suprema

C: Ciudadanos

TE= Tribunal Electoral

TS= Tribunal Superior

CC= Corte Constitucional

CSJ= Consejo Superior de la Judicatura

CE= Consejo de Estado

PGN= Procurador General de la Nación

DP= Defensor del Pueblo

LL = Legislaturas Locales

CM= Consejos Municipales

Otros= Ministro Fiscal General, universidades, colegios profesionales, superintendentes.

Fuente: Constituciones de cada país, y García, 2004: 24.

“el derecho de iniciar leyes compete: al Presidente de la Unión; a los Diputados al Congreso Federal, y a las Legislaturas de los Estados”. En ese momento, la propuesta de redacción de este artículo sólo generó una propuesta de modificación, presentada por el diputado Ruiz, quien abogó por extender el derecho de iniciativa legislativa al Poder Judicial. Dicha propuesta, turnada a la Comisión de Constitución, recibió dictamen negativo (Zarco, 1916).

En 1917, la Constitución recogió la redacción del artículo 65 de la Constitución del 57 en el artículo 71, que mantuvo el derecho a iniciar proyectos de ley en el presidente de la República, los legisladores federales y las legislaturas de las entidades federativas. Se trata de una facultad poco común en el mundo contemporáneo, la cual, ejercida a cabalidad, hablaría de la distribución de poderes entre las entidades que conforman la Unión, pero cuya práctica en nuestro país sólo comenzó 80 años después de la aprobación de nuestra constitución en vigor.

### **Los congresos locales y su uso del derecho de iniciativa legislativa**

La historia del ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa de los congresos locales en México es muy reciente: prácticamente comenzó durante la LVI Legislatura del Congreso Federal (1994-1997) y, aunque con diferencias de consideración entre las legislaturas estatales, registra una tendencia progresiva. En la Cámara de Diputados, por ejemplo, los congresos locales presentaron 11 proyectos de ley durante la LVI Legislatura; 33 durante la LVII; 84 durante la LVIII; 114 durante la LIX y 80 durante la LX (Cuadro 2). Durante este periodo (1994-2009), con la única excepción de Nayarit, todos los congresos locales hicieron uso de esta facultad, aunque con amplias diferencias entre sí. Las legislaturas más activas han sido las de Jalisco (72 iniciativas); Chihuahua (40); Baja California (29); Distrito Federal (25); Nuevo León (24); Colima (18) y Veracruz (17). Las que menor número de proyectos han presentado son las de Aguascalientes y Guerrero, con una cada una; los congresos de Campeche, Chiapas, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, el Estado de México y Yucatán, con dos en cada caso; y las de Quintana Roo, Tamaulipas y Tlaxcala, con tres. En suma, un congreso local, el de Nayarit, no presentó ningún proyecto de ley a la Cámara de Diputados durante los últimos 15 años; 18 legislaturas estatales iniciaron entre una y cinco iniciativas; cinco entre seis y 10; tres entre 11 y 20; y cinco más de 20.

Como indica el Cuadro 3, también en la Cámara de Senadores ha ocurrido un incremento en el número de iniciativas enviadas por los congresos locales (un total de 41 durante las legislaturas LVII, LVIII,

Cuadro 2. Iniciativas de legislación presentadas por las legislaturas locales a la Cámara de Diputados durante las legislaturas LVI, LVII, LVIII, LIX y LX

	LVI Legislatura (1994-1997)	LVII Legislatura (1997-2000)	LVIII Legislatura (2000-2003)	LIX Legislatura (2003-2006)	LX Legislatura (2006-2009)	Total por congresos estatales
Aguascalientes	0	0	0	1	0	1
Baja California	0	5	11	10	3	29
Baja California Sur	0	4	0	2	1	7
Campeche	0	1	1	0	0	2
Chiapas	1	1	0	0	0	2
Chihuahua	5	5	11	10	9	40
Coahuila	1	0	0	0	1	2
Colima	0	0	0	0	18	18
Distrito Federal	3	5	3	5	9	25
Durango	0	0	4	1	0	5
Guerrero	0	0	1	0	0	1
Guanajuato	0	0	1	1	0	2
Hidalgo	0	0	2	0	0	2
Jalisco	0	1	26	36	9	72
Estado de México	0	0	0	2	0	2
Michoacán	0	0	2	3	2	7
Morelos	0	0	0	1	3	4
Nayarit	0	0	0	0	0	0
Nuevo León	0	8	3	7	6	24
Oaxaca	0	0	2	2	0	4
Puebla	0	0	1	3	2	6
Querétaro	0	1	0	4	0	4
Quintana Roo	0	0	0	3	0	3
Sinaloa	0	0	4	3	0	7
San Luis Potosí	0	2	0	4	2	8
Sonora	0	0	2	6	3	11
Tabasco	0	0	0	2	2	4
Tamaulipas	0	0	0	0	3	3
Tlaxcala	0	0	2	0	1	3
Veracruz	0	0	7	6	4	17
Yucatán	1	0	0	0	1	2
Zacatecas	0	0	1	2	1	4
Total	11	33	84	114	80	322

Fuente: Elaboración propia, con datos de la *Crónica Parlamentaria* y de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>) (consulta: 11 de mayo de 2009).

LIX y LX), aunque el número es significativamente menor al de la cámara baja (311 durante el mismo periodo). De acuerdo con la base de datos del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación, entre 1997 y 2009 las legislaturas locales presentaron un total de 41 iniciativas de leyes o decretos al Senado de la República: dos durante la LVII Legislatura; 15 durante la LVIII y 12 durante la LIX y LX legislaturas. Durante estos años, los estados que mayor número de iniciativas propusieron ante la Cámara de Senadores son Chihuahua y Jalisco, con nueve y cinco, respectivamente, mientras que 14 entidades no presentaron ningún proyecto de ley.

Cuadro 3. Iniciativas de legislación presentadas por las legislaturas locales a la Cámara de Senadores durante las legislaturas LVII, LVIII, LIX y LX

	<i>LVII Legislatura (1997-2000)</i>	<i>LVIII Legislatura (2000-2003)</i>	<i>LIX Legislatura (2003-2006)</i>	<i>LX Legislatura (2006-2009)</i>	<i>Total por congresos estatales</i>
Aguascalientes	0	0	0	0	0
Baja California	0	0	0	0	0
Baja California Sur	0	0	0	0	0
Campeche	0	0	1	0	1
Chiapas	0	0	0	0	0
Chihuahua	1	4	1	3	9
Coahuila	0	0	1	0	1
Colima	0	0	0	0	0
Distrito Federal	0	1	0	0	1
Durango	0	0	0	0	0
Guerrero	0	0	0	0	0
Guanajuato	0	0	0	0	0
Hidalgo	0	0	0	0	0
Jalisco	0	1	3	1	5
Estado de México	0	1	0	0	1
Michoacán	0	0	1	2	3
Morelos	0	0	0	1	1
Nayarit	0	0	0	1	1
Nuevo León	0	0	0	0	0
Oaxaca	1	0	0	1	2
Puebla	0	2	0	0	2
Querétaro	0	0	0	0	0
Quintana Roo	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0
San Luis Potosí	0	1	1	0	2
Sonora	0	2	0	0	2
Tabasco	0	1	0	2	3
Tamaulipas	0	1	0	0	1
Tlaxcala	0	0	1	1	2
Veracruz	0	1	2	0	3
Yucatán	0	0	0	0	0
Zacatecas	0	0	1	0	1
Total	2	15	12	12	41

Fuente: Elaboración propia con datos de la *Gaceta del Senado* de la Cámara de Senadores, en [www.senado.gob.mx/gaceta.php](http://www.senado.gob.mx/gaceta.php) (consulta: 18 de mayo de 2009); y del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, en <http://sil.gobernacion.gob.mx/> (consulta: 18 de mayo de 2009).

Hay que resaltar que el congreso de Nayarit envió un proyecto de ley al Senado durante la LX Legislatura, en lo cual se eliminó la lista de legislaturas estatales que no habían iniciado proyectos de legislación en el nivel federal.

Aunque se trata de un tema que escapa a los objetivos de este texto, alerto al lector de que en sí mismo, este es un dato relevante para la investigación legislativa, política y jurídica, pues sugiere que, a contra-

corriente de la teoría sobre la representación federal, en el caso mexicano los legisladores locales perciben a la Cámara de Diputados como un órgano potencialmente más representativo de los intereses locales que el Senado de la República.<sup>5</sup> Además es posible, como se verá más adelante, que la decisión de iniciar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados tenga que ver con el hecho de que ésta ha otorgado mucho más atención a dichas iniciativas que la Cámara de Senadores.

De regreso al tema que me ocupa, y no obstante el crecimiento en el ejercicio del derecho de iniciativa, si se atiende al número de proyectos de ley presentados por las legislaturas locales al Congreso de la Unión como porcentaje del total de iniciativas entregadas a las cámaras, resulta que en términos comparativos, su contribución cuantitativa en la presentación de proyectos de ley sigue siendo limitada, aunque —con la única excepción de la LVII Legislatura de la Cámara de Senadores— en niveles sólo ligeramente inferiores a los del Poder Ejecutivo federal. También hay que notar que luego de un récord histórico durante el periodo 2000-2003, el porcentaje de iniciativas enviadas por los congresos locales a ambas cámaras muestra una tendencia a la baja, a diferencia del incremento en el número total (Cuadro 4).

El porcentaje de éxito de las iniciativas presentadas por los congresos locales, aunque relevante, sigue siendo limitado, sobre todo si se observa el trabajo desarrollado en esta materia por la Cámara de Senadores, y si se compara el de ambas cámaras con el resultado obtenido por el Poder Ejecutivo, el cual, en contradicción con los argumentos vertidos tanto por sus titulares como por diversos académicos y medios de comunicación, alcanzó un promedio superior a 80% en la Cámara de Diputados y de 70% en la de Senadores durante los años 1997-2009.

Como indica el Cuadro 5, aunque durante la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados ninguna de las iniciativas presentadas por los congresos locales llegó a ser publicada en el *DOF* durante la LVII lo consiguieron cuatro, equivalentes a 12% del total de las presentadas; durante la LVIII, 14 (17%); en la LIX, 13 (11%) y en la LX, siete (9%).

<sup>5</sup> Quizá ello tenga que ver con la estructura de las relaciones políticas en los estados, las relaciones entre el gobernador de cada entidad federativa y las fuerzas políticas, y las condiciones para el ascenso de los legisladores en su carrera política.



Cuadro 4. Iniciativas presentadas por los congresos estatales al Congreso de la Unión como porcentaje del total

	Número total de iniciativas recibidas	Número de iniciativas enviadas por congresos estatales	Porcentaje de iniciativas presentadas por congresos locales respecto del total	Número de iniciativas enviadas por el Poder Ejecutivo	Porcentaje de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo respecto del total
<b>Cámara de Diputados</b>					
LVII Legislatura	640	33	5.1	36	5.6
LVIII Legislatura	1205	84	6.9	63	5.2
LIX Legislatura	2939	114	3.9	49	1.6
LX Legislatura	2750	84	2.9	42	1.5
<b>Cámara de Senadores</b>					
LVII Legislatura	117*	2	1.7	20	17.0
LVIII Legislatura	438	15	3.4	23	5.2
LIX Legislatura	750	12	1.6	28	3.7
LX Legislatura	1379	12	0.8	29	2.1

\* La cifra proviene del Sistema de Información Legislativa, que difiere ligeramente respecto de los datos de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, la cual registra 114.

Fuentes: Elaboración propia, con datos de las gacetas parlamentarias de las cámaras de Diputados y Senadores, y del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (consulta: abril de 2009).

Además, como se describe con detalle en las notas explicativas del cuadro, durante las legislaturas LVII, LVIII, LIX y LX de la Cámara de Diputados completaron su proceso legislativo, hasta su publicación, 12 propuestas más, presentadas en legislaturas anteriores.

La publicación de reformas y adiciones legislativas, sin embargo, sólo ofrece un panorama acotado sobre el trabajo legislativo. Y es que el nivel de éxito de los proyectos de ley sometidos a consideración de los legisladores federales por los congresos locales no debe medirse exclusivamente a partir de la aprobación de propuestas de ley, sino de la atención que reciben dichos proyectos a través del dictamen, ya sea de manera positiva o negativa. En ese sentido, al revisar el porcentaje de iniciativas presentadas por los congresos locales que recibieron atención por parte de los diputados federales, ya sea con dictamen positivo —publicadas o no en el *DOF*— o negativo, resulta que éste se elevó de 17 a 34% durante la LVII Legislatura; de 11 a 37% durante la LIX; y de nueve a 20% durante la LX. En el caso de las iniciativas enviadas a la Cámara de Senadores, durante la LVIII Legislatura ninguna obtuvo dictamen, pero para la LVIII lo consiguieron cuatro proyectos (equivalentes

Cuadro 5. Estado del proceso legislativo de las iniciativas presentadas por los congresos estatales y el Poder Ejecutivo federal a las cámaras de Diputados y Senadores

	Iniciativas enviadas por congresos estatales	Publicadas en DOF	Dictamen positivo, pero sin concluir proceso legislativo*	Dictamen negativo	Pendientes de dictamen	Iniciativas enviadas por el Poder Ejecutivo	Publicadas en DOF	Dictamen positivo, pero sin concluir proceso legislativo*	Dictamen negativo	Pendientes de dictamen
	(%)**	(%)**	(%)**	(%)**	(%)**	(%)**	(%)**	(%)**	(%)**	(%)**
<b>Cámara de Diputados</b>										
LVI Legislatura	11	0 (0%)	3 (27%)	1 (9%)	7 (64%)	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
LVII Legislatura	33	4 <sup>a</sup> (12%)	0 (0%)	0 (0%)	29 (88%)	36	32 <sup>a</sup> (89%)	0 (0%)	1 (3%)	3 (8%)
LVIII Legislatura	84	14 <sup>b</sup> (17%)	3 (4%)	11 (13%)	56 (66%)	63	55 <sup>c</sup> (87%)	0 (0%)	2 (3%)	6 (10%)
LIX Legislatura	117***	13 <sup>c</sup> (11%)	3 (3%)	27 <sup>d</sup> (23%)	74 (63%)	49	31 <sup>e</sup> (63%)	0 (0%)	7 <sup>f</sup> (14%)	11 (23%)
LX Legislatura	80	7 <sup>e</sup> (9%)	1 <sup>f</sup> (1%)	8 <sup>f</sup> (10%)	64 (80%)	42	33 (79%)	4 (9%)	0 <sup>f</sup> (0%)	5 (12%)
<b>Cámara de Senadores</b>										
LVII Legislatura	2	0 <sup>m</sup> (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (100%)	20	17 (85%)	0 (0%)	0 (0%)	3 (15%)
LVIII Legislatura	15	1 (7%)	0 (0%)	3 (20%)	11 (73%)	23	16 <sup>n</sup> (70%)	0 (0%)	0 (0%)	7 (30%)
LIX Legislatura	12	1 <sup>n</sup> (8%)	0 (0%)	4 <sup>n</sup> (33%)	7 (58%)	28	20 <sup>n</sup> (71%)	0 (0%)	0 (0%)	8 (29%)
LX Legislatura	12	1 <sup>p</sup> (8%)	0 (0%)	1 <sup>q</sup> (8%)	10 (83%)	29	16 <sup>r</sup> (55%)	2 (7%)	0 (0%)	11 (38%)

N.D.= No disponible.

\* Se refiere a iniciativas que fueron dictaminadas en sentido positivo en la cámara de origen, pero que no han concluido su proceso legislativo hasta su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

\*\* Cifras redondeadas.

\*\*\* Esta cifra proviene del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, que difiere ligeramente respecto de los datos de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, que registra 114.

<sup>a</sup> Deben sumarse dos iniciativas presentadas por congresos locales durante legislaturas anteriores, que fueron dictaminadas, aprobadas y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*.

<sup>b</sup> Más una iniciativa turnada durante la LVII Legislatura, que completó su proceso legislativo y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

<sup>c</sup> Más seis iniciativas turnadas durante la LVIII Legislatura, que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*.

<sup>d</sup> Más cuatro, también turnadas durante la LVIII Legislatura, que fueron desechadas.

<sup>e</sup> Más tres turnadas durante la LVIII Legislatura, que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*.

- <sup>f</sup> Más 10 iniciativas turnadas durante la LIX Legislatura y una durante la LIX, que fueron desechadas.
- <sup>g</sup> Más tres iniciativas aprobadas por ambas cámaras federales, pero que se encuentran en proceso de aprobación por parte de los congresos estatales.
- <sup>h</sup> Más una iniciativa turnada durante la LVI Legislatura, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*.
- <sup>i</sup> Más dos iniciativas turnadas durante la LVII Legislatura, que se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*.
- <sup>j</sup> Más ocho iniciativas enviadas durante la LVIII Legislatura, que se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*.
- <sup>k</sup> Más dos iniciativas turnadas durante la LVIII Legislatura.
- <sup>l</sup> Más dos iniciativas enviadas durante la LIX Legislatura.
- <sup>m</sup> Más una iniciativa enviada durante la LVI Legislatura.
- <sup>n</sup> Más una iniciativa turnada durante la LVIII Legislatura, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*.
- <sup>o</sup> Más dos iniciativas enviadas durante la LVIII Legislatura.
- <sup>p</sup> Más una iniciativa enviada durante la LIX Legislatura.
- <sup>q</sup> Más una iniciativa enviada durante la LIX Legislatura y otra en la LVIII.
- <sup>r</sup> Más una enviada durante la LVII Legislatura.
- <sup>s</sup> Más una iniciativa turnada durante la LVIII Legislatura, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*.
- <sup>t</sup> Más una iniciativa enviada durante la LIX Legislatura.

Fuentes: Elaboración propia, con datos de las *gacetas parlamentarias* de las cámaras de Diputados y Senadores, y del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (consulta: abril-mayo de 2009).

a 27% del total); durante la LIX Legislatura lo hicieron cinco iniciativas (41% del total) y en la LX lo lograron dos (16% del total).<sup>6</sup>

### **Propensión de las legislaturas locales a presentar iniciativas de legislación federal: ¿quiénes y por qué?**

En su artículo sobre el papel de los gobiernos subnacionales en los procesos de diseño e implementación de política pública, Laura Flamand analiza algunos factores políticos que durante el periodo 1997-2003 influyeron en la disposición de las legislaturas locales a presentar iniciativas ante el Congreso federal. Mediante el uso de un modelo estadístico, la autora estudia la relación entre la presentación de iniciativas por cada congreso local y el margen de control de la fracción partidista dominante en las legislaturas estatales, la existencia de gobiernos divididos en el ámbito local —donde el gobernador y la mayoría en el congreso estatal pertenecen a distintas fuerzas políticas— y la presencia de gobiernos divididos en el nivel federal cuando el gobernador pertenece a un partido distinto al del presidente. Sus hallazgos son que mientras menos control tenga la fracción mayoritaria en cada congreso, aumenta la posibilidad de que la legislatura local inicie al menos un proyecto de ley ante el Congreso federal; que los congresos locales en estados donde no existen gobiernos divididos tienden a ser más activos que los que sí lo son; y que los congresos de los estados en donde el gobernador pertenece a un partido político distinto al del presidente de la República presentan más iniciativas de legislación ante el Poder Legislativo federal. Además, sugiere la posibilidad de que las legislaturas de estados con mayorías parlamentarias panistas —aunque no necesariamente las que cuentan con gobernadores del Partido Acción Nacional (PAN)— sean más activas que las gobernadas por otros partidos.

De acuerdo con Flamand, el hecho de que las legislaturas locales en congresos con mayorías estrechas presenten iniciativas al Congre-

<sup>6</sup> De acuerdo con Salgado (2007), durante la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, el porcentaje de iniciativas dictaminadas sobre el total de recibidas fue de 42.4%; durante la LVIII, 41.8% y en la LIX, 22.1 por ciento.

so de la Unión se explica por su necesidad de mostrar al liderazgo de su partido y al electorado que son defensores de los intereses de su entidad federativa, por un lado; y, por el otro, que son actores relevantes en la arena nacional. A su vez, la autora explica la propensión de las legislaturas locales sin gobiernos divididos a presentar iniciativas de ley con el argumento de que, al convertirse el gobernador en el líder natural del gobierno local, se eleva la probabilidad de presentar proyectos legislativos que promuevan los intereses de sus estados. Finalmente, sugiere que en las legislaturas donde el gobernador pertenece a un partido distinto al del Ejecutivo federal, aumenta la probabilidad de presentar iniciativas debido a que los gobernadores no temen a la confrontación con el presidente, pues su carrera política depende de las evaluaciones de su desempeño y de la competencia electoral.

Mi análisis preliminar sobre las condiciones que, durante la LX Legislatura, favorecieron la presentación de iniciativas de ley por parte de los congresos locales a las cámaras de Diputados y Senadores, muestra algunas similitudes y diferencias con las conclusiones vertidas por Flamand.

Durante dicha legislatura, el examen de la relación entre la presencia de gobiernos divididos, por un lado, y de la existencia de mayorías partidistas en los congresos locales, por el otro, con el envío de iniciativas legislativas por parte de los congresos locales al Congreso de la Unión, sugiere cuatro regularidades: primero, que —como argumenta Flamand— las legislaturas locales en donde existen mayorías legislativas con escaso margen de control tienen una elevada propensión a presentar proyectos de ley. Segundo —también en confluencia con los hallazgos de la autora—, que la probabilidad de presentar un mayor número de iniciativas se eleva cuando no existen gobiernos locales divididos. Tercero —en el mismo sentido que Flamand—, que existe una mayor propensión a presentar proyectos de leyes por parte de los congresos de las entidades donde el gobernador no pertenece al partido del presidente de la República que en los estados donde sí es así. Finalmente —a diferencia de lo expuesto por Flamand—, encuentro que, al menos durante la LX Legislatura, existe una estrecha relación entre el número de gubernaturas que detenta cada partido y el número de iniciativas que presentan los congresos de los estados en

Cuadro 6. Iniciativas enviadas por las legislaturas locales al Congreso de la Unión y la composición partidista de sus gobiernos

	<i>Iniciativas presentadas a la Cámara de Diputados</i>	<i>Iniciativas presentadas a la Cámara de Senadores</i>	<i>Total de iniciativas presentadas al Congreso</i>	<i>Gobierno dividido (Mayoría absoluta)</i>	<i>Grupo mayoritario (mayoría relativa/ absoluta)</i>	<i>Gubernatura</i>
Aguascalientes	0	0	0	Si	PRI (52%)	PAN
Baja California	3	0	3	No. Sin MA*	PAN (48%)	PAN
Baja California Sur	1	0	1	No	PRD (50%)	PRD-Convergencia
Campeche	0	0	0	No. Sin MA*	PRI (48.6)	PRI
Chiapas	0	0	0	Si	PRI (30.8)	PRD
Chihuahua	9	3	12	No. Sin MA*	PRI (45.5%)	PRI
Coahuila	1	0	1	No	PRI (64.5%)	PRI
Colima	18	0	18	No. Sin MA*	PRI (48%)	PRI-PT-PVEM
Distrito Federal	9	0	9	No	PRD (51.5%)	PRD
Durango	0	0	0	No	PRI (56.7%)	PRI
Estado de México	9	0	9	No. Sin MA*	PRI (26.7%)	PRI
Guanajuato	0	0	0	No	PAN (63.9%)	PAN
Guerrero	0	0	0	No. Sin MA*	PRD (47.8%)	PRD
Hidalgo	0	0	0	No	PRI (56.7%)	PRI
Jalisco	9	1	10	No	PAN (50%)	PAN
Michoacán	2	2	4	No. Sin MA*	PRD (35%)	PRD
Morelos	3	1	4	No. Sin MA*	PAN (46.7%)	PAN
Nayarit	0	1	1	No	PRI (53.3%)	PRI
Nuevo León	6	0	6	Si	PAN (55%)	PRI
Oaxaca	0	1	1	No	PRI (59.5%)	PRI
Puebla	2	0	2	No	PRI (63.4)	PRI
Querétaro	0	0	0	No	PAN (64%)	PAN
Quintana Roo	0	0	0	Si	PRI (56%)	PRI
San Luis Potosí	2	0	2	No	PAN (55.6)	PAN
Sinaloa	0	0	0	No	PRI (55%)	PRI
Sonora	3	0	3	No. Sin MA*	PRI (42.4%)	PRI-PVEM
Tabasco	2	2	4	No	PRI (57.1%)	PRI
Tamaulipas	3	0	3	No	PRI (60%)	PRI
Tlaxcala	1	1	2	Si	PAN (43.8)	PRI
Veracruz	4	0	4	No	PRI (60%)	PRI
Yucatán	1	0	1	No	PRI (56%)	PRI
Zacatecas	1	0	1	Si	PRI (24.2%)	PRD

\* Sin MA= sin mayoría absoluta.

Fuente: Los datos sobre la composición partidista de los congresos locales y las gubernaturas provienen del artículo de Israel Arroyo García, “El bicameralismo mexicano: fábrica de lubricantes legislativos y contención política”, publicado en este número de la revista. Los datos sobre las iniciativas presentadas por las legislaturas locales al Congreso de la Unión son de elaboración propia con base en datos de las gacetas parlamentarias de ambas cámaras y del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación (consulta: mayo de 2009).

los que gobiernan, y que, además, hay una perfecta correspondencia entre el número de congresos en los que tiene mayoría cada uno de los partidos y el porcentaje de iniciativas que éstos presentan al Congreso federal.

Como indica el Cuadro 6, de los nueve congresos en donde existen mayorías partidistas con escasos márgenes de control, siete presentaron proyectos de ley ante el Congreso federal; dos de ellos, además,

son los estados que presentaron el número más alto de iniciativas a nivel nacional (Chihuahua y Colima).

Si se atiende a la relación entre la existencia de gobiernos divididos en los estados y la presentación de proyectos legislativos en el nivel federal, resulta que 19 de los 27 estados sin gobiernos divididos, es decir el 70%, presentaron por lo menos un proyecto de legislación al Congreso de la Unión (siete de los nueve que sólo cuentan con mayorías relativas en sus legislaturas locales y 12 de los 18 que gozan de mayorías absolutas). En cambio, entre los seis estados que cuentan con gobiernos divididos, sólo tres (50%) presentaron alguna iniciativa de ley al Congreso de la Unión. Además, ninguno de ellos se ubicó entre los que iniciaron un alto número de iniciativas: Nuevo León presentó un número moderado (6), mientras que Tlaxcala y Zacatecas, dos y uno, respectivamente.

En conjunto, los estados que cuentan con gobiernos divididos iniciaron un total de 92 proyectos de ley, esto es, 91% del total enviado por las legislaturas locales durante la LX Legislatura. Por su parte, los seis estados con gobiernos locales divididos presentaron un total de nueve iniciativas, equivalentes a 9% del total.

Al analizar la existencia de gobiernos divididos en el ámbito ejecutivo local y federal durante la LX Legislatura, resalta que los congresos de las entidades donde el gobernador no pertenece al partido del presidente tienen una mayor propensión a presentar proyectos de leyes que los estados donde éstos sí forman parte de la misma fuerza política (72% de las legislaturas locales con gobiernos federal y local dividido, frente a 57% en entidades sin gobierno dividido).

Por otro lado, durante la LX Legislatura federal el PAN gobernó siete estados (22% del total), los cuales, en conjunto, presentaron 23 iniciativas (22% del total por congresos locales). Por su parte, el PRD gobernó seis entidades (19%) que, en suma, iniciaron 15 proyectos de ley (15% del total). Finalmente, el PRI gobernó 19 estados (59%), mismos que presentaron 64 iniciativas (63% del total).

En global, los ocho congresos locales que cuentan con mayorías panistas (25% de los congresos locales), ya sea de forma absoluta o relativa, presentaron 27 iniciativas, equivalentes a 26% del total de los proyectos iniciados por los congresos estatales durante la LX Legislatu-

ra federal. En tanto, los cuatro congresos con mayoría perredista (13% del total) presentaron 14 iniciativas, que corresponden a cerca del 14% del total. Finalmente, los 19 congresos con mayoría priista ejercieron su derecho de iniciativa en 60 ocasiones, es decir, presentaron al Congreso de la Unión cerca de 60% de las iniciativas de origen legislativo local.

Me parece aventurado ofrecer conclusiones sobre las razones que explican estos hallazgos. Conuerdo con Flamand en la posibilidad de que, la mayor inclinación de los congresos con mayorías parlamentarias a presentar proyectos de ley en el ámbito federal tenga que ver con el interés de los legisladores locales por demostrar su capacidad e influencia en el nivel nacional; también acepto la probabilidad de que los estados con gobiernos locales no divididos tiendan a actuar de manera más concertada que los que tienen gobiernos divididos y que los gobernadores de partidos distintos al del Ejecutivo federal se muestren más dispuestos a promover los intereses locales aun si ello implica un potencial conflicto. Pero considero que limitar la explicación del activismo de los congresos estatales a estos temas genera diversos riesgos. En primer lugar, desde el punto de vista de la política, existe el peligro de asumir que exclusivamente los legisladores que pertenecen a las mayorías en los congresos locales tienen interés por mostrar su influencia en el nivel nacional, cuando la lógica sugeriría que son precisamente quienes pertenecen a la minoría quienes podrían tener mayor propensión a fomentar el conocimiento sobre su trabajo en condiciones de competencia electoral. Segundo, que sólo las iniciativas iniciadas por legisladores que pertenecen a los partidos con mayorías locales llegan al Congreso federal. En tercer lugar, que los gobernadores locales tienen la última palabra legislativa en los congresos en los que cuentan con la mayoría de representantes. Cuarto, que los estados con gobernadores de partidos distintos al del presidente funcionan como un ente homogéneo que, de manera sistemática, privilegia los objetivos locales a expensas de las relaciones entre el gobernador y el Ejecutivo federal, sin considerar la posibilidad de que, más que tratarse de un conflicto, puede ser el mecanismo para acordar temas de interés para los gobiernos estatales.

Estas afirmaciones, aventuradas y muy probablemente incorrectas, sugieren la necesidad de realizar un análisis mucho más fino y



detallado sobre el contexto bajo el cual cada congreso local acuerda el envío de alguna iniciativa al Legislativo federal, así como del origen y contenido de dichos proyectos de ley. Entre los temas de estudio y reflexión están las siguientes preguntas: ¿Cuál es el origen de las iniciativas que, en cada caso, logran su aprobación en el congreso local a fin de presentarse en el Legislativo federal? ¿Proviene del Ejecutivo local, de legisladores de la mayoría o de la minoría? ¿Generaron los proyectos algún tipo de debate durante su análisis en el congreso local? ¿Con qué nivel de aprobación y apoyo local se enviaron al Congreso federal? ¿Controla el gobernador del que se trate la agenda parlamentaria de su congreso y, de hacerlo, con qué margen? ¿Es el tema de la iniciativa en cuestión uno que genere potencial conflicto de intereses con el Ejecutivo federal y, de serlo, por qué?

Creo, también, que a fin de obtener una comprensión más certera sobre la disposición de los congresos locales a introducir proyectos legislativos a las cámaras de Diputados y Senadores es necesario revisar el efecto que tienen las prácticas parlamentarias locales y federales, así como las agendas y los tiempos legislativos en ambos contextos. Por ejemplo, las reglas locales sobre la presentación de iniciativas en el nivel federal. También, el grado de éxito que en el pasado hayan obtenido los proyectos iniciados por cada congreso local, así como los temas que mayor atención han recibido por los legisladores federales. Además, el nivel de compatibilidad y relevancia de cada proyecto con la agenda legislativa de las cámaras del Congreso de la Unión. Asimismo, en materia de prácticas parlamentarias, el número de comisiones a las que se turnan las iniciativas estatales —y la productividad promedio de dichas comisiones—, pues es sabido que a mayor número, menor probabilidad de éxito.

A manera de ilustración, baste mencionar algunos datos que requieren de un análisis mucho más cuidadoso del que puedo hacer en este espacio. Los cuadros 8 y 9, y 14 y 15, al final de este documento, presentan una relación del estado legislativo en el que se encuentran las iniciativas enviadas por cada congreso local a la Cámara de Diputados y al Senado, respectivamente, mientras que los cuadros 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18 y 19 enlistan el número y tipo de comisiones.

La primera observación es que hay variaciones muy amplias en el éxito obtenido por las legislaturas locales, lo que dificulta el análisis y dictamen de sus proyectos. Por ejemplo, mientras que 12 congresos estatales nunca han conseguido dictamen a sus proyectos legislativos por parte de la Cámara de Diputados (Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas y Yucatán); tres lo han logrado para entre 6 y 10% de sus iniciativas (Chihuahua, Colima y Sonora); 13 para un rango de entre 15 y 25% de sus proyectos (Baja California, Baja California Sur, Sonora, Distrito Federal, Durango, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sinaloa, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas); y tres para la mitad de sus iniciativas (Guanajuato, Michoacán y Tlaxcala). El congreso de Tlaxcala es el único que ha logrado que todos sus proyectos de ley sean analizados y dictaminados por la Cámara de Diputados, aunque se trata de un dato que debe analizarse cuidadosamente, porque es también uno de los congresos locales que menos iniciativas han presentado (tres en total: dos durante la LVIII Legislatura y una durante la LX). Desde este punto de vista, es probable que el estudio de los casos de Baja California, el Distrito Federal y Jalisco arrojen más luz sobre los factores que explican el éxito de los congresos locales en obtener dictamen por parte de la Cámara de Diputados, pues son legislaturas que han presentado un mayor número de proyectos y que han alcanzado un nivel relativamente alto de dictámenes.

Otra pregunta que cabe hacer es si la experiencia de los congresos locales en presentar proyectos legislativos al Congreso de la Unión y su relativo éxito en conseguir el análisis de los mismos por parte de los legisladores federales fomenta la presentación de nuevas iniciativas. A simple vista, éste no parece ser el caso, pues en apariencia el número de proyectos de ley por congreso local no mantiene un patrón definido de crecimiento o caída. Sin embargo, se trata de un tema que requiere de mayor investigación.

Finalmente, quiero hacer algunas menciones sobre la naturaleza y los temas abordados por los congresos locales en sus proyectos de legislación federal y, concretamente, sobre los asuntos de mayor aceptación y rechazo. Como lo indican los cuadros 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18

y 19 al final de este texto, la gran mayoría de las iniciativas enviadas por los congresos locales tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores ha sido turnada a una sola comisión (25 de 33 durante la LVII Legislatura, 70 de 84 durante la LVIII, 106 de 114 durante la LIX y 73 de 80 en la LX). Las comisiones en las que se han concentrado dichos proyectos son las de Hacienda y Crédito Público, de Puntos Constitucionales, y de Justicia en el caso de la cámara baja, y de Estudios Legislativos y de Puntos Constitucionales en las del Senado. Ello refleja los temas más recurrentes en la agenda federal de los estados, aunque hay que advertir que durante los últimos 12 años los congresos locales han remitido iniciativas de reforma constitucional y/o de modificaciones a leyes secundarias en casi todos los asuntos sujetos a la agenda legislativa. Hasta ahora, de acuerdo con datos del SIL, los que han conseguido mayor nivel de dictamen, así como de aprobación por parte de la Cámara de Diputados, son proyectos de legislación o de reforma y adiciones a leyes secundarias: entre 1997 y 2009 sólo seis de los 43 proyectos que consiguieron su aprobación en ambas cámaras y la publicación en el *DOF* fueron proyectos de reformas constitucionales.

Entre los temas que han conseguido mayor nivel de dictamen y aprobación por parte de la Cámara de Diputados se encuentran propuestas de modificaciones a las leyes de ingresos para la federación de distintos años, el Código de Coordinación Fiscal y la Ley de Impuesto sobre la Renta. En la Cámara de Senadores, el porcentaje de iniciativas aprobadas es tan bajo que aún no pueden aventurar una hipótesis sobre los temas de mayor atractivo para los representantes federales.

### **Esfuerzos legislativos para fortalecer la participación de los congresos en la legislación federal**

Existen diversos intentos tanto de los propios órganos parlamentarios estatales como de algunos representantes federales, integrantes de la mayoría de las fuerzas partidistas nacionales, por fortalecer la participación de los congresos locales en la legislación federal. En un intento

de comparación, es posible clasificar sus iniciativas en cinco tipos: proyectos destinados a ampliar las facultades legislativas de los congresos locales en materia constitucional; iniciativas que norman la participación de las legislaturas estatales en los procesos de análisis y dictamen de proyectos de reforma constitucional en la cámara federal de origen; proyectos de reformas a la Carta Magna para mitigar la parálisis legislativa en materia constitucional; iniciativas destinadas a garantizar la participación de las fuerzas políticas representadas en los congresos locales en la aprobación o rechazo de minutas de reforma constitucional; y proyectos de reforma constitucional para que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) tenga la facultad de aprobar o rechazar, junto con los congresos locales, las reformas a la Carta Magna.

De acuerdo con datos de las gacetas parlamentarias de las cámaras de Diputados y Senadores, así como del SIL de la Secretaría de Gobernación, durante las legislaturas LVII, LVIII, LIX y LX los congresos locales presentaron a ambas cámaras un total de 10 proyectos de reformas y adiciones a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos sobre distintos aspectos relacionados con su contribución en la legislación federal —cuatro al Senado y seis a la cámara baja. Con excepción del proyecto presentado por Veracruz, que recibió fallo negativo, todas las demás se encuentran pendientes de dictamen (véase Cuadro 7).

Respecto al primer tipo de iniciativas, uno de los primeros esfuerzos fue el de la LVII Legislatura del estado de Oaxaca que, en septiembre de 2001, presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de adiciones a los artículos 3, 43 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de extender las facultades de rechazo de reformas o adiciones en sentido estricto a la derogación o abrogación en materia constitucional. Además, en agosto de 2003 la LX Legislatura del Congreso de Chihuahua remitió al Senado de la República una iniciativa de adiciones a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para otorgar a las legislaturas de los estados la facultad de inconformarse en contra de leyes federales y tratados internacionales.<sup>7</sup>

<sup>7</sup>Todas las iniciativas citadas en adelante pueden consultarse en: Sistema de Información Legislativa, en: <http://sil.gobernacion.gob.mx> y en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados.

Cuadro 7. Iniciativas presentadas por las legislaturas locales al Congreso federal en relación con el derecho de iniciativa legislativa: 1997-2009

	Ampliación de facultades legislativas			Participación en procesos de análisis y dictamen			Eliminación de parálisis legislativa en reformas constitucionales			Participación de fuerzas políticas locales en reformas constitucionales		
	Congreso	Cámara	Estado	Congreso	Cámara	Estado	Congreso	Cámara	Estado	Congreso	Cámara	Estado
LVII Legislatura (1997-2000)	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
	Oaxaca	Diputados	Pendiente	--	--	--	--	--	--	Oaxaca	Diputados	Pendiente
LVIII Legislatura (2000-2003)	Chihuahua	Senado	Pendiente	--	--	--	San Luis Potosí	Diputados	Pendiente	--	--	--
	--	--	--	--	--	--	Querétaro	Diputados	Pendiente	--	--	--
LIX Legislatura (2003-2006)	--	--	--	Sonora	Diputados	Pendiente	--	--	--	--	--	--
	--	--	--	Veracruz	Senado	Rechazada	--	--	--	--	--	--
	--	--	--	Coahuila	Senado	Pendiente	--	--	--	--	--	--
LX Legislatura (2006-2009)	--	--	--	Nayarit	Senado	Pendiente	--	--	--	--	--	--
	--	--	--	--	--	--	--	--	--	Colima	Diputados	Pendiente

Fuente: Elaboración propia con datos de las gacetas parlamentarias de las cámaras de Diputados y Senadores, y el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Por lo que toca a la participación de los congresos estatales en los procesos de análisis y dictamen de proyectos de reforma constitucional, cabe citar la iniciativa de adiciones al artículo 135 presentada por el Congreso de Sonora a la Cámara de Diputados en junio de 2004, para establecer que el Congreso de la Unión deberá notificar a las legislaturas de los estados sobre la recepción de proyectos de reforma constitucional, a fin de que éstas designen a uno de sus miembros para que participen, con voz y sin voto, en las discusiones en la cámara de origen. Asimismo, en octubre de 2004 el Congreso de Veracruz presentó al Senado de la República una iniciativa para conceder a las legislaturas locales el “derecho de opinión consultiva” a fin de que éstas cuenten con 60 días naturales para emitir su opinión sobre las iniciativas de reforma constitucional luego de la recepción de las propuestas. En el mismo sentido, en mayo de 2005 el Congreso de Coahuila envió al Senado una iniciativa de adiciones al artículo 135 constitucional a fin de establecer que el Congreso federal deberá notificar a los congresos estatales sobre la recepción de propuestas de adiciones o reformas a la Carta Magna, dentro de un periodo máximo de 15 días luego de la recepción de la iniciativa, con el propósito de que éstas designen a un representante que participe en las discusiones (con voz, pero sin voto) en la cámara de origen. Más recientemente, tuvo lugar la iniciativa del diputado al Congreso de Nayarit, Fortunato Guerrero Jiménez, sometida ante la XXVIII Legislatura local (2005-2008), para reformar el artículo 135 constitucional a fin de fortalecer la capacidad y contribución de los estados en las reformas a la Carta Magna.

El proyecto, presentado por la legislatura local al Senado de la República el 4 de junio de 2008, plantea que cada uno de los estados de la República emitirá opinión sobre las propuestas de reformas constitucionales, previo envío del dictamen de la comisión respectiva de la cámara legislativa federal de origen, y antes de que la comisión dictaminadora federal lo apruebe y sea llevado al pleno; y establece que los congresos locales contarán con 30 días para ejercer el derecho a emitir su opinión previa.

En materia de iniciativas destinadas a mitigar la parálisis legislativa en materia constitucional, en mayo de 2002 el Congreso de San

Luis Potosí presentó una iniciativa de adiciones y reformas al artículo 135 constitucional, con la que se fija un plazo de 90 días para que los congresos locales remitan al Congreso de la Unión sus consideraciones sobre reformas constitucionales; y establece que dichas reformas deberán ser aprobadas por las dos terceras partes de los integrantes de cada una de las legislaturas de los estados. Asimismo, hay que recordar la propuesta de adiciones al artículo 135 constitucional, turnada por el Congreso de Querétaro a la Cámara de Diputados en septiembre de 2004, para normar que el Congreso de la Unión dará por aprobadas las minutas que hayan sido remitidas a las legislaturas locales cuando éstas no hayan emitido su opinión luego de 60 días naturales.

Por lo que se refiere a fortalecer la construcción de acuerdos y consensos al interior de las cámaras locales, en septiembre de 2001 el Congreso de Oaxaca presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa para normar que, antes de efectuar la declaración de aprobación o rechazo de un dictamen, el propio Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, según sea el caso, deberá verificar la participación de todos y cada uno de los congresos locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en la discusión y aprobación del proyecto. Además, en noviembre de 2006, el Congreso de Colima turnó a la Cámara de Diputados un proyecto de decreto que reforma el artículo 135 constitucional a fin de normar que las reformas constitucionales tendrán que ser aprobadas por dos terceras partes del Congreso de la Unión y por la mayoría calificada de las legislaturas de los estados.

Finalmente, existen diversos proyectos para extender el derecho de aprobación y rechazo de legislación federal a la Asamblea Legislativa del D.F. En abril de 1999, la ALDF sometió a la Cámara de Diputados un proyecto de reformas a los artículos 44, 71, 73, 76, 108, 109, 110, 111, 119, 122, 123, 134 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de establecer que el Distrito Federal tendrá voto en las reformas constitucionales. Asimismo, la iniciativa presentada por el Congreso de Oaxaca a la Cámara de Diputados en 2001, descrita arriba, incluyó a la ALDF dentro de su proyecto de reformas.

Durante los últimos 12 años, los diputados federales también han realizado diversos esfuerzos por reformar el artículo 135 constitucio-

nal para modificar el papel que desempeñan los congresos estatales en la legislación federal, aunque hasta hora ninguno de sus proyectos ha sido dictaminado.

En este caso, las iniciativas han concentrado en cuatro de los cinco temas tratados por las legislaturas locales: ampliar la participación de los congresos locales en los procesos de análisis y dictamen de proyectos de reforma constitucional; mitigar la parálisis legislativa en materia de reformas a la Carta Magna; fortalecer la participación de las fuerzas políticas representadas en los congresos locales en la aprobación o rechazo de minutas de reforma constitucional; y permitir que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tenga voto en las reformas a la Carta Magna.

En relación con el primer tema, hay que mencionar el proyecto de la diputada por el Distrito Federal, Claudia Ruiz Massieu, entregado en junio de 2005 a la Cámara de Diputados, que reforma los artículos 71 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para señalar no sólo que las iniciativas de reforma constitucional deberán estar suscritas por, cuando menos, el 20% de los integrantes de todos los grupos parlamentarios en las cámaras federales, sino que, una vez que las propuestas hayan sido recibidas en la cámara de origen y hayan sido turnadas a comisión(es), se dará aviso a las legislaturas locales para que éstas remitan una opinión, si así lo desean.

Quizá con el propósito de mitigar la parálisis legislativa, pero en un sentido contrario al de todas las demás iniciativas descritas hasta ahora, en marzo de 1998 el diputado por Jalisco Gilberto Parra Rodríguez, de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática (PRD), presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 35, 41, 71, 72, 74, 89, 93 bis y 135 de la Constitución.

El proyecto limita la participación de los congresos estatales en las reformas constitucionales en materia electoral, pues establece que cuando una tercera parte de los miembros que integren la Cámara de Diputados o del Senado acuerde solicitar al Instituto Federal Electoral que se someta a referéndum aprobatorio total o parcial las reformas que se pretendan formen parte de la Constitución, no se solicitará la aprobación a las legislaturas de los estados.



También durante la LX Legislatura, en diciembre de 2007, el diputado Gustavo Ildelfonso Mendivil Amparán (Sonora), del Partido de la Revolución Democrática, presentó ante los diputados federales otro proyecto de reformas al artículo 135 constitucional, señalando que la cámara de origen deberá remitir todo proyecto de reforma a la Carta Magna mediante comunicación oficial a cada una de las legislaturas de los estados a fin de que emitan su opinión sobre el contenido del proyecto. Asimismo, establece que las opiniones remitidas por los congresos serán enviadas a la comisión dictaminadora respectiva.

En la materia de congresos locales, el tema más sentido entre los legisladores es el de la participación de las fuerzas políticas locales en la aprobación de reformas constitucionales. Durante la LVIII Legislatura federal, presentada por el entonces diputado Enrique Martínez Orta Flores (Estado de México), de la fracción parlamentaria del PRI, propuso reformas al artículo 135 constitucional para establecer que las modificaciones y adiciones constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión deberán ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes en la sesión correspondiente

Otra iniciativa en esta línea, una de las primeras presentadas en este o cualquier otro tema durante la LX Legislatura, es el proyecto de reforma a diversas disposiciones del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del diputado Jaime Cervantes Rivera (Nayarit), del Partido del Trabajo (PT), entregada a la Cámara de Diputados en septiembre de 2006. El proyecto de Cervantes Rivera trata no sólo sobre el fortalecimiento de la participación de las legislaturas estatales en las reformas constitucionales, sino de las fuerzas políticas representadas en los propios congresos. Así, señala que las reformas constitucionales no sólo deberán ser aprobadas por las dos terceras partes de las legislaturas de los estados, sino que en cada estado se requerirá que las adiciones o reformas a la Constitución sean consentidas por, al menos, las dos terceras partes de los integrantes de cada congreso local.

Finalmente, respecto de la participación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en la aprobación de reformas constitucionales, el diputado José Antonio Arévalo González (Durango), de la fracción

parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de reforma al artículo 135 constitucional para garantizar esta facultad al órgano legislativo del D.F. En el mismo sentido, hay que mencionar el proyecto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgarle autonomía al D.F., de la diputada Silvia Oliva Fragoso (D.F.), del grupo parlamentario del PRD, enviada a la Cámara de Diputados en febrero de 2008. Idéntica a ésta, es la iniciativa del diputado Raúl Cervantes Andrade (D.F.), de la fracción del PRI, turnada a la Cámara de Diputados en el mismo mes. También, con el mismo significado, está la del diputado Higinio Chávez García (D.F.), del PRD, presentada a la Cámara de Diputados en noviembre de 2008.

El análisis de los proyectos presentados por los legisladores federales y los congresos locales en materia de iniciativa y opinión legislativa apunta hacia dos observaciones sujetas de estudios más detallados: que para los congresos locales la principal preocupación es fortalecer su influencia y participación, mediante distintos mecanismos, para emitir la llamada “opinión consultiva” en las propuestas de reforma constitucional; en tanto que entre los legisladores federales la atención se divide entre las aspiraciones de fortalecer esta facultad, asegurar el pluralismo en las decisiones de los congresos locales y expandir las facultades legislativas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Advierto al lector sobre un tema que requiere mayor análisis, pero del que ahora tengo poca evidencia empírica: el de la confluencia de las iniciativas que presentan los congresos locales y los proyectos iniciados por los legisladores que representan a sus entidades federativas ante el Congreso de la Unión (como sucede con las iniciativas presentadas a la Cámara de Diputados por el Congreso de Sonora, en junio de 2004, y el diputado federal por el mismo estado Gustavo Ildefonso Mendivil Amparán, en diciembre de 2007). Ello arrojaría luz, por lo menos, sobre tres problemas centrales: el grado en el que los legisladores federales promueven los temas de interés de los congresos de sus estados; el nivel de coordinación entre los representantes federales y el partido que detenta la mayoría parlamentaria de sus entidades federativas; y el punto en el que los representantes federales

atienden a los intereses legislativos de las cúpulas partidistas de sus estados (incluido el gobernador respectivo).

### **Comentarios finales**

Quedan por discutir muchos cabos sueltos en este documento, pero ello es reflejo del estado en el que se encuentra la investigación sobre el trabajo y el desempeño legislativo tanto en el nivel federal como —con mayor intensidad— en el ámbito local de nuestro país. Ciertamente es que el activismo y la centralidad del Poder Legislativo durante el régimen posrevolucionario —que no en la historia del México independiente— es relativamente reciente, pero ello no justifica mantener los “lugares comunes” que no dan cuenta sobre nuestra realidad contemporánea.

Esbozo algunas inquietudes para el futuro: ¿Son los congresos locales representativos de los intereses de sus estados? ¿Qué tan activos y eficientes son en promover dichos intereses en el nivel federal? ¿Cuál es el grado de influencia que, en conjunto, tienen los estados en su papel de Congreso Constituyente? ¿Por qué algunos congresos son más activos, y exitosos, a la hora de presentar iniciativas exitosas de legislación federal? En México, ¿quién representa más adecuadamente los intereses de las entidades federativas: la Cámara de Diputados o el Senado? ¿De qué depende el éxito de los congresos locales para influir en la legislación federal? ¿Influye la conformación política del país y de las entidades, así como las reglas y prácticas parlamentarias, el contexto político y social, la agenda nacional o legislativa o bien, una confluencia particular entre estos aspectos? ¿Promueven los legisladores federales los intereses nacionales o los de su entidad?

Confío en que la participación de los congresos locales en la legislación federal será un tema ineludible en la discusión del diseño de nuestro federalismo, pero que también será un asunto obligado en el estudio sobre la representación de las preferencias e intereses de los mexicanos. Sin duda, queda un enorme y rico campo para la investigación.

Cuadro 8. Estado del proceso legislativo de las iniciativas presentadas por los congresos locales a la Cámara de Diputados: LVII y LVIII legislaturas

	LVII Legislatura (1997-2000)					LVIII Legislatura (2000-2003)						
	Total presentadas por Congreso Local	Dictaminada en sentido negativo	Dictaminada y aprobada en C.D.	Dictaminada y aprobada en C.S.	DOP	Pendientes	Total presentadas por Congreso local	Dictaminada en sentido negativo	Dictaminada y aprobada en C.D.	Dictaminada y aprobada en C.S.	DOP	Pendientes
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	5	1	0	0	0	4	11	3	1	1	1	7
Baja California Sur	4	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0
Campeche	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1
Chiapas	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Chihuahua	5	0	0	0	0	5	11	1	1	0	0	9
Coahuila	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Colima	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	5	0	3	0	0	2	3	0	3	2	2	0
Durango	0	0	0	0	0	0	4	0	1	1	1	3
Guerrero	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Guanajuato	0	0	0	0	0	0	1	0	1*	1	0	0
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2
Jalisco	1	0	0	0	0	1	26	4	7*	7	3	15
Estado de México	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Michoacán	0	0	0	0	0	0	2	0	1	1	1	1
Morelos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nayarit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nuevo León	8	1	0	0	0	7	3	0	0	0	0	3
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2
Puebla	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Queretaro	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	4
San Luis Potosí	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	2	0	1	1	1	1
Tlaxasco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	0	0	0	0	0	0	2	1	1	1	1	0
Veracruz	0	0	0	0	0	0	7	0	0	0	0	7
Yucatán	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zacatecas	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Total	33	2	4	1	1	27	84	9	17	15	10	58

\* Incluye dictaminadas en Cámara de Senadores y devueltas a Cámara de Diputados para nuevo dictamen.  
Fuente: Elaboración propia, con datos de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>) (consulta: 11 de mayo de 2009).

**Cuadro 9. Estado del proceso legislativo de las iniciativas presentadas por los congresos locales a la Cámara de Diputados: LIX y LX legislaturas**

	LIX Legislatura (2003-2006)				LX Legislatura (2006-2009)							
	Total presentadas por Congreso Local	Dictaminada en sentido negativo	Dictaminada y aprobada en C.D.	Dictaminada y aprobada en C.S.	DOF	Pendientes	Total presentadas por Congreso local	Dictaminada en sentido negativo	Dictaminada y aprobada en C.D.	Dictaminada y aprobada en C.S.	DOF	Pendientes
Aguascalientes	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Baja California	10	0	3	3	2	7	3	0	0	0	0	3
Baja California Sur	2	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1
Campeche	0		0			0	0	0				0
Chiapas	0	0	0	0		0	0	0				0
Chihuahua	10	0	1	1	0	9	9	0	0	0	0	9
Coahuila	0	0	0	0		0	0	0				1
Colima	0	0	0	0		0	18	1	1	1	1	17
Distrito Federal	5	0	0	0	0	5	9	0	0	0	0	9
Durango	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Guerrero	0	0	0	0		0	0	0				0
Guanajuato	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Hidalgo	0	0	0	0		0	0	0				0
Jalisco	36	5	4	3	3	27	9	1	2	2	2	6
Estado de México	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
Michoacán	3	1	1	1	1	1	2	0	0	0	0	2
Morelos	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	3
Nayarit	0		0			0	0	0				0
Nuevo León	7	0	0	0	0	7	6	0	3	0	3	3
Oaxaca	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
Puebla	3	0	1	0	0	2	2	0	0	0	0	2
Querétaro	4	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	3	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	3	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
San Luis Potosí	4	0	0	0	0	4	2	0	1	1	1	1
Sonora	6	0	0	0	0	6	3	0	0	0	0	3
Tabasco	2	0	1	1	0	1	2	0	1	0	0	1
Tamaulipas	0		0			0	3	0	0	0	0	3
Tlaxcala	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Veracruz	6	0	0	0	0	5	4	0	0	0	0	4
Yucatán	0		0			0	1	0	0	0	0	1
Zacatecas	2	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1
Total	114	8	13	11	6	93	80	2	8	7	7	70

Fuente: Elaboración propia con datos de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>) (consulta: mayo de 2009).

Cuadro 10. Número de comisiones a las que fueron turnadas las iniciativas presentadas por los congresos locales a la Cámara de Diputados: LVII Legislatura

	Total presentadas por Congreso local	Número de Comisiones a las que se turnaron las iniciativas				Comisiones a las que se turnaron las iniciativas														
		1	2	3 o más	Hacienda y Crédito Público	Gobernación	Justicia	Reglamentos y Prácticas Parlamentaria	Fortalecimiento al Federalismo	Otras*										
											N.A.									
Aguascalientes	0																			
Baja California	5	0	0	0	2	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baja California Sur	4	1	3	0	0	3	1	0	0	1	0	1	1	1	2	0	0	0	0	0
Campeche	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chiapas	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chihuahua	5	4	1	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Coahuila	0																			
Colima	0																			
Distrito Federal	5	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2**
Durango	0																			
Guerrero	0																			
Guanajuato	0																			
Hidalgo	0																			
Jalisco	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Estado de México	0																			
Michoacán	0																			
Morelos	0																			
Nayarit	0																			
Nuevo León	8	5	2	1	6	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
Oaxaca	0																			
Puebla	0																			
Querétaro	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Quintana Roo	0																			
Sinaloa	0																			
San Luis Potosí	2	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0																			
Tabasco	0																			
Tamaulipas	0																			
Tlaxcala	0																			
Veracruz	0																			
Yucatán	0																			
Zacatecas	0																			
Total	33	25	7	1	9	15	4	1	1	1	1	1	1	1	13	0	0	0	0	0

N.A. = no aplica.

\* Incluye las comisiones de Pesca; Trabajo y Previsión Social; Comunicaciones y Transportes; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Seguridad Social; Atención y Apoyo a Discapacitados; Fomento Cooperativo, todas con menciones inferiores a 3.

\*\* Turnadas a la Comisión de Distrito Federal.

Fuente: Elaboración propia con datos de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>) (consulta: mayo de 2009).

Cuadro 11. Número de comisiones a las que fueron turnadas las iniciativas presentadas por los congresos locales a la Cámara de Diputados: LVIII Legislatura

	Total presentadas por Congreso local	Número de Comisiones a las que se turnaron las iniciativas			Comisiones a las que se turnaron las iniciativas				Reglamentos y Prácticas Parlamentarias		Otras*
		1	2	3 o más	Hacienda y Crédito Público	Gobernación	Justicia	Puntos Constitucionales			
Aguascalientes	0	N.A.						N.A.			
Baja California	11	0	0	0	2	0	1	4	0	0	4
Baja California Sur	0	N.A.						N.A.			
Campeche	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Chiapas	0	N.A.						N.A.			
Chihuahua	11	1	0	0	1	0	3	4	0	0	4
Coahuila	0	N.A.						N.A.			
Colima	0	N.A.						N.A.			
Distrito Federal	3	1	2	0	2	0	0	1	0	0	2
Durango	4	3	1	0	1	0	0	2	0	0	2
Guerrero	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Guanajuato	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Hidalgo	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Jalisco	20	6	0	0	10	0	4	7	0	0	11
Estado de México	0	N.A.						N.A.			
Michoacán	2	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0
Morelos	0	N.A.						N.A.			
Navarrt	0	N.A.						N.A.			
Nuevo León	3	2	1	0	0	1	1	2	0	0	0
Oaxaca	2	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
Puebla	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1
Querétaro	0	N.A.						N.A.			
Quintana Roo	0	N.A.						N.A.			
Sinaloa	4	1	0	0	0	1	0	2	0	0	1
San Luis Potosí	0	N.A.						N.A.			
Sonora	2	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0
Tabasco	0	N.A.						N.A.			
Tamaulipas	0	N.A.						N.A.			
Tlaxcala	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Veracruz	7	5	2	0	2	0	2	3	0	0	2
Yucatán	0	N.A.						N.A.			
Zacatecas	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Total	84	70	14	0	23	3	11	31	0	1	29

N.A. = no aplica.

\* Incluye las comisiones de Salud, Trabajo y Previsión Social, Seguridad Social, Radio, Televisión y Cinematografía, Comunicaciones, Distrito Federal, Fortalecimiento del Federalismo, Reforma Agraria, Energía, Especial de Seguridad Pública, Recursos Hidráulicos.

Fuente: Elaboración propia con datos de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>) (consulta: mayo de 2009).

Cuadro 12. Número de comisiones a las que fueron turnadas las iniciativas presentadas por los congresos locales a la Cámara de Diputados: LIX Legislatura

	Total presentadas por Congreso local	Número de Comisiones a las que se turnaron las iniciativas			Comisiones a las que se turnaron las iniciativas						Otras*	
		1	2	3 o más	Hacienda y Crédito Público	Gobernación	Justicia	Educación Pública	Puntos Constitucionales			
Aguascalientes	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Baja California	10	9	1	0	3	1	1	0	0	3	3	3
Baja California Sur	2	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Campeche	0											
Chiapas	0	N.A.	N.A.				N.A.					
Chihuahua	10	10	0	0	1	1	1	1	1	2	4	4
Coahuila	0						N.A.					
Colima	0	N.A.	N.A.				N.A.					
Distrito Federal	5	3	2	0	0	0	0	0	0	1	6	6
Durango	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Guerrero	0						N.A.					
Guatemala	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Hidalgo	0						N.A.					
Jalisco	36	35	1	0	5	2	3	5	11	11	11	11
Estado de México	2	0	0	0	1	1	0	0	0	2	0	0
Michoacán	2	3	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0
Morelos	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Nayarit	0						N.A.					
Nuevo León	7	7	0	0	1	0	3	0	0	2	1	1
Oaxaca	2	2	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Puebla	2	1	0	0	0	0	2	0	0	1	1	1
Querétaro	4	3	1	0	0	0	0	0	0	2	3	3
Quintana Roo	3	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	3	3	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1
San Luis Potosí	4	3	0	0	3	0	0	0	0	1	0	0
Sonora	6	4	2	0	3	2	0	0	0	2	1	0
Tabasco	2	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
Tamaulipas	0						N.A.					
Tlaxcala	0	N.A.	N.A.				N.A.					
Veracruz	6	6	0	0	0	1	0	0	0	5	0	0
Yucatán	0						N.A.					
Zacatecas	2	2	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Total	114	106	8	0	24	10	11	6	38	33	33	33

\* Incluye las comisiones de: Trabajo y Previsión Social, Comunicaciones, Marina, Economía, Distrito Federal, Seguridad Social, Salud, Defensa Nacional, Agricultura y Ganadería, Pesca, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Atención a Grupos Vulnerables.

Fuente: Elaboración propia con datos de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>) (consulta: mayo de 2009).



Cuadro 13. Número de comisiones a las que fueron turnadas las iniciativas presentadas por los congresos locales a la Cámara de Diputados: LX Legislatura

	Total presentadas por Congreso local	Número de Comisiones a las que se turnaron las iniciativas			Comisiones a las que se turnaron las iniciativas						Otras*		
		1	2	3 o más	Hacienda y Crédito Público	Gobernación	Justicia	Educación Pública	Puntos Constitucionales				
Aguascalientes	0		N.A.										
Baja California	3	3	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1
Baja California Sur	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Campeche	0												
Chiapas	0												
Chihuahua	9	8	1	0	1	0	0	0	0	0	2	7	7
Coahuila	0												
Colima	18	18	0	0	3	0	0	0	0	0	1	7	7
Distrito Federal	0	5	4	0	3	0	0	0	1	1	0	2	8
Durango	0												
Guanajuato	0												
Guerrero	0												
Hidalgo	0												
Jalisco	9	9	0	0	3	0	0	0	0	0	3	1	3
Estado de México	0												
Michoacán	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2
Morales	3	3	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0
Morelos	0												
Navarrit	0												
Nuevo León	6	6	0	0	5	0	0	0	0	0	0	1	1
Oaxaca	0												
Puebla	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Querétaro	0												
Quintana Roo	0												
Sinaloa	0												
San Luis Potosí	2	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Sonora	3	3	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1
Tlaxasco	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Tlaxcala	3	3	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1
Tlaxcala	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0
Veraacruz	4	3	1	0	1	0	0	2	0	2	2	0	0
Yucatán	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Zacatecas	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Total	80	73	7	0	19	3	3	3	3	24	3	35	35

\* Incluye las comisiones de: Salud, Radio, Televisión y Cinematografía, Transportes, Atención a Grupos Vulnerables, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Seguridad Social, Economía, Trabajo y Previsión Social, Vivienda, Distrito Federal, Función Pública, Presupuesto y Cuenta Pública, Energía, Desarrollo Social, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Desarrollo Rural.

Fuente: Elaboración propia con datos de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>) (consulta: mayo de 2009).

Cuadro 14. Estado del proceso legislativo de las iniciativas presentadas por los congresos locales a la Cámara de Senadores: LVII y LVIII legislaturas

	LVII Legislatura (1997-2000)				LVIII Legislatura (2000-2003)				Pendientes
	Total presentadas por Congreso local	Dictaminada en sentido negativo	Dictaminada y aprobada en C.S.	DOF	Total presentadas por Congreso local	Dictaminada en sentido negativo	Dictaminada y aprobada en C.S.	DOF	
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chiapas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chihuahua	1	0	0	0	4	2	1	0	1
Coahuila	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Colima	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Durango	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guerrero	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guangajuato	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Estado de México	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Michoacán	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Morales	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nayarit	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nuevo León	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Oaxaca	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Puebla	0	0	0	0	2	0	2	1	1
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0	0	0
San Luis Potosí	0	0	0	0	1	0	1	0	0
Sonora	0	0	0	0	2	1	0	0	1
Tabasco	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Tamaulipas	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Thaxcala	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veracruz	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Yucatán	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zacatecas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	2	0	0	0	15	3	4	1	8

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta de la Cámara de Senadores (<http://www.senado.gob.mx/gaceta.php>) y el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (<http://sil.gobernacion.gob.mx/>) (consulta: mayo de 2009).

Cuadro 15. Estado del proceso legislativo de las iniciativas presentadas por los congresos locales a la Cámara de Senadores: LIX y LX legislaturas

	LIX Legislatura (2003-2006)					LX Legislatura (2006-2009)						
	Total presentadas por Congreso Local	Dictaminada en sentido negativo	Dictaminada y aprobada en C.S.	Dictaminada y aprobada en C.D.	DOF	Pendientes	Total presentadas por Congreso Local	Dictaminada en sentido negativo	Dictaminada y aprobada en C.S.	Dictaminada y aprobada en C.D.	DOF	Pendientes
	Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Chiapas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chihuahua	1	1	0	0	0	0	3	0	0	0	0	3
Coahuila	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Colima	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Durango	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guerrero	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guanajuato	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	3	1	0	0	0	2	1	0	0	0	0	1
Estado de México	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Michoacán	1	1	0	0	0	0	2	1	0	0	0	1
Morelos	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0
Nayarit	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Nuevo León	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Puebla	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
San Luis Potosí	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1
Veracruz	2	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Yucatán	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zacatecas	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Total	12	4	1	1	1	7	12	1	1	1	1	10

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta de la Cámara de Senadores (<http://www.senado.gob.mx/gaceta.php>) y el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (<http://sil.gobernacion.gob.mx/>) (consulta: mayo de 2009).

Cuadro 16. Número de comisiones a las que fueron turnadas las iniciativas presentadas por los congresos locales a la Cámara de Senadores: LVII Legislatura

	Total presentadas por Congreso local	Número de Comisiones a las que se turnaron las iniciativas			Comisiones a las que se turnaron las iniciativas						
		1	2	3 o más	Hacienda y Crédito Público	Gobernación	Justicia	Puntos Constitucionales	Estudios Legislativos	Otras*	
Aguascalientes	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Baja California	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Baja California Sur	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Campeche	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Chiapas	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Chihuahua	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1
Coahuila	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Colima	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Distrito Federal	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Durango	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Guerrero	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Guanajuato	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Hidalgo	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Jalisco	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Estado de México	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Michoacán	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Morelos	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Navarrt	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Nuevo León	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Oaxaca	1	0	1	1	0	1	0	0	1	1	1
Puebla	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Querétaro	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Quintana Roo	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Sinaloa	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
San Luis Potosí	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Sonora	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Tabasco	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Tamaulipas	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
tlaxcala	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Veracruz	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Yucatán	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Zacatecas	0	N.A.	N.A.	N.A.							N.A.
Total	2	0	1	1	0	1	0	0	2	2	2

N.A. = No aplica.

\* Incluye las comisiones de Defensa Nacional y Relaciones Exteriores.

Fuente: Elaboración propia con datos de la *Gaceta* de la Cámara de Senadores (<http://www.senado.gob.mx/gaceta.php>) y el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (<http://sil.gobernacion.gob.mx/>) (Consulta: mayo de 2009).

Cuadro 17. Número de comisiones a las que fueron turnadas las iniciativas presentadas por los congresos locales a la Cámara de Senadores: LVIII Legislatura

	Total presentadas por Congreso local	Número de Comisiones a las que se turnaron las iniciativas			Comisiones a las que se turnaron las iniciativas										
		1	2	3 o más	Gobernación	Justicia	Puntos Constitucionales	Estudios Legislativos	Otras*						
Aguascalientes	0	N.A.							N.A.						
Baja California	0	N.A.							N.A.						
Baja California Sur	0	N.A.							N.A.						
Campeche	0	N.A.							N.A.						
Chiapas	0	N.A.							N.A.						
Chihuahua	4	0	2	2	0	0	2	3	4						
Coahuila	0	N.A.							N.A.						
Colima	0	N.A.							N.A.						
Distrito Federal	1	0	0	1	0	0	0	1	1						
Durango	0	N.A.							N.A.						
Guerrero	0	N.A.							N.A.						
Guanajuato	0	N.A.							N.A.						
Hidalgo	0	N.A.							N.A.						
Jalisco	1	0	1	0	0	0	0	0	1						
Estado de México	1	0	0	1	0	0	0	1	1						
Michoacán	0	N.A.							N.A.						
Morelos	0	N.A.							N.A.						
Navarri	0	N.A.							N.A.						
Nuevo León	0	N.A.							N.A.						
Oaxaca	0	N.A.							N.A.						
Puebla	2	1	0	1	1	0	1	0	1						
Querétaro	0	N.A.							N.A.						
Quintana Roo	0	N.A.							N.A.						
Sinaloa	0	N.A.							N.A.						
San Luis Potosí	1	0	0	1	0	0	0	1	1						
Sonora	2	1	2	0	0	0	0	0	1						
Tlaxasco	1	1	0	0	0	0	0	0	0						
Tlaxaulipas	1	0	1	0	0	0	0	1	1						
Tlaxcala	0	N.A.							N.A.						
Veracruz	1	1	0	0	0	0	0	0	0						
Yucatán	0	N.A.							N.A.						
Zacatecas	0	N.A.							N.A.						
Total	15	3	6	6	1	0	3	8	11						

\* Incluye las comisiones de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Distrito Federal, Derechos Humanos, Recursos Hidráulicos, Educación y Cultura, Vivienda, Energía, Federalismo y Desarrollo Municipal.

Fuente: Elaboración propia con datos de la *Gaceta* de la Cámara de Senadores (<http://www.senado.gob.mx/gaceta.php>) y el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (<http://sil.gobernacion.gob.mx/>) (consulta: mayo de 2009).

Cuadro 18. Número de comisiones a las que fueron turnadas las iniciativas presentadas por los congresos locales a la Cámara de Senadores: LIX Legislatura

	Total presentadas por Congreso local	Número de Comisiones a las que se turnaron las iniciativas			Comisiones a las que se turnaron las iniciativas						Otras*	
		1	2	3 o más	Hacienda y Crédito Público	Gobernación	Justicia	Puntos Constitucionales	Estudios Legislativos			
Aguascalientes	0	N.A.							N.A.			
Baja California	0	N.A.							N.A.			
Baja California Sur	0	N.A.							N.A.			
Campeche	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0
Chiapas	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0
Chihuahua	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
Cdmex	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	0	N.A.							N.A.			
Durango	0	N.A.							N.A.			
Guerrero	0	N.A.							N.A.			
Guanajuato	0	N.A.							N.A.			
Hidalgo	0	N.A.							N.A.			
Jalisco	3	0	3	0	0	0	0	3	0	3	0	0
Estado de México	0	N.A.							N.A.			
Michoacán	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0
Morelos	0	N.A.							N.A.			
Navarrt	0	N.A.							N.A.			
Nuevo León	0	N.A.							N.A.			
Oaxaca	0	N.A.							N.A.			
Puebla	0	N.A.							N.A.			
Querétaro	0	N.A.							N.A.			
Quintana Roo	0	N.A.							N.A.			
Sinaloa	0	N.A.							N.A.			
San Luis Potosí	1	0	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0
Sonora	0	N.A.							N.A.			
Tlaxasco	0	N.A.							N.A.			
Tlaxcaltlpas	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0
Tlaxcala	0	0	2	0	0	0	0	1	0	2	0	1
Veracruz	2	0	2	0	0	0	0	1	0	1	0	0
Yucatán	0	N.A.							N.A.			
Zacatecas	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0
Total	12	0	11	1	2	1	2	7	12	12	1	1

\* Incluye las comisiones de Equidad y Género, y de Trabajo y Previsión Social.  
Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta de la Cámara de Senadores (<http://www.senado.gob.mx/gaceta.php>) y el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (<http://sil.gobernacion.gob.mx/>) (consulta: mayo de 2009).

Cuadro 19. Número de comisiones a las que fueron turnadas las iniciativas presentadas por los congresos locales a la Cámara de Senadores: LX Legislatura

	Total presentadas por Congreso local	Número de Comisiones a las que se turnaron las iniciativas			Comisiones a las que se turnaron las iniciativas									
		1	2	3 o más	Hacienda y Crédito Público	Gobernación	Justicia	Puntos Constitucionales	Estudios Legislativos	Otras*				
Aguascalientes	0	N.A.								N.A.				
Baja California	0	N.A.								N.A.				
Baja California Sur	0	N.A.								N.A.				
Campeche	0	N.A.								N.A.				
Chiapas	0	N.A.								N.A.				
Chihuahua	3	0	2	1**	0	0	0	0	0	0	0	3	0	6
Coahuila	0	N.A.								N.A.				
Colima	0	N.A.								N.A.				
Distrito Federal	0	N.A.								N.A.				
Durango	0	N.A.								N.A.				
Guerrero	0	N.A.								N.A.				
Guanajuato	0	N.A.								N.A.				
Hidalgo	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0
Jalisco	0	N.A.								N.A.				
Estado de México	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
Michoacán	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Morelos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Navarra	0	N.A.								N.A.				
Nuevo León	0	0	N.A.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Oaxaca	0	N.A.								N.A.				
Querétaro	0	N.A.								N.A.				
Quintana Roo	0	N.A.								N.A.				
Sinaloa	0	N.A.								N.A.				
San Luis Potosí	0	N.A.								N.A.				
Sonora	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0
Tabasco	0	N.A.								N.A.				
Tamaulipas	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Tlaxcala	0	N.A.								N.A.				
Veracruz	0	N.A.								N.A.				
Yucatán	0	N.A.								N.A.				
Zacatecas	0	0	1	1	3	0	0	1	0	0	3	12	0	8
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>8</b>

\* Incluye las comisiones de Agricultura y Ganadería, Desarrollo Rural, Recursos Hidráulicos, Reforma Agraria, Comercio y Fomento Industrial, Vivienda, Comunicaciones y Transportes, Educación.

\*\* La iniciativa fue turnada a cinco comisiones.

Fuente: Elaboración propia con datos de la *Gaceta* de la Cámara de Senadores (<http://www.senado.gob.mx/gaceta.php>) y el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (<http://sil.gobernacion.gob.mx/>) (consulta: mayo de 2009).

## Bibliografía

- Cabada Huerta, Marineyla (2007), “La facultad de iniciativa legislativa”, *Quórum Legislativo*, núm. 89, abril-junio.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (varios años), *Gaceta Parlamentaria*, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.
- (varios años), *Crónica Parlamentaria*, en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/53/244.html>
- CIDE, *Monitor Legislativo*, en [http://www.gob.mx/wb/egobierno/egob\\_monitor\\_legislativo](http://www.gob.mx/wb/egobierno/egob_monitor_legislativo).
- Flamand, Laura (2006), “The New Role of Subnational Governments in the Federal Policy Process. The Case of Democratic Mexico”, preparado para la reunión de la Asociación de Ciencia Política de Medio occidente, Estados Unidos, abril de 2006.
- García Montero, Mercedes (2004), “El proceso legislativo en América Latina”, *América Latina Hoy*, núm. 38.
- Salgado Loyo, Alfredo y Juan Manuel, Escudra Díaz (2007), *Alternativas de solución a la denominada congeladora legislativa en la Cámara de Diputados*, Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, México, p. 44.
- Secretaría de Gobernación (2009), *Sistema de Información Legislativa*, en: <http://sil.gobernacion.gob.mx>
- Senado de la República (varios años), *Gaceta del Senado*, en: [www.senado.gob.mx/gaceta.php](http://www.senado.gob.mx/gaceta.php).
- Zarco, Francisco (1916), *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, versión del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1987, pp. 588-589 y 999.





# Las percepciones sobre la democracia y el sistema de partidos<sup>1</sup>

*Alejandro Moreno<sup>2</sup>*

En este artículo se documentan varias actitudes y puntos de vista de los mexicanos con respecto a la democracia y al nuevo sistema de partidos en el país, así como las orientaciones ideológicas de los diputados federales en las legislaturas electas en 2000, 2003 y 2006. Para ello se utilizan varias encuestas nacionales realizadas a ciudadanos y algunas encuestas contestadas por los legisladores. El resultado es un breve retrato de la cultura política nacional y de la forma como los ciudadanos perciben a sus representantes populares y cómo se perciben estos a sí mismos. Entre los resultados destaca la mayor correspondencia ideológica entre los legisladores del PRD y sus seguidores bajo una perspectiva de la izquierda, el corrimiento del PAN a la derecha y la discrepancia ideológica entre los legisladores del PRI y los simpatizantes de ese partido en el país. Estas características del sistema mexicano de partidos tienen implicaciones no solamente para la competencia electoral, sino para la representatividad política en el país.

*Palabras clave:* electores, partidos, representación política, ideologías políticas, cultura política, apoyo a la democracia.

This article reviews different public opinion surveys data about democracy and the party system in Mexico. It also considers data about ideological differences among deputies in 2000, 2003 and 2006. The

<sup>1</sup> Este artículo es un capítulo del libro de Alejandro Moreno, *La decisión electoral: votantes, partidos y democracia en México*, próximo a publicarse en Miguel Ángel Porrúa.

<sup>2</sup> Profesor de ciencia política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Correo electrónico: amoreno@itam.mx

resulting analysis suggests a draw back in the political culture of the country and in the form citizens regard their representatives. The results closer a closer ideological link between voters of the PRD and representatives of this party; a further move towards the Right of the PAN and an ideological discrepancy between the PRI voters and their representatives. It is argued that these characteristics of the Mexican party system have implications not only for the electoral contest but also for the political representativity in the country.

*Keywords:* electorate, parties, political representation, political ideologies, political culture, democracy.

## Introducción

El votante mexicano, al emitir su sufragio, ¿lo hace consciente de que está ejerciendo no sólo un derecho o un deber cívico, sino también influyendo en la decisión de quien gobierna? ¿Qué opinan los mexicanos hoy en día acerca de la democracia? ¿Cuánto arraigo tiene el concepto de democracia en la cultura política nacional? En las dos últimas elecciones presidenciales ha votado la mayoría del electorado, y en la más reciente elección legislativa, la de 2003, un poco más del 40%. En esos eventos, los votantes han elegido entre las opciones políticas que se les presentan, que compiten por su voto. Pero, ¿qué opinan los mexicanos acerca de los partidos, de los políticos, de las instituciones? ¿Qué percepciones predominan acerca del nuevo sistema de partidos y de la manera como éste ha evolucionado? Más aún, ¿qué opinan los propios políticos acerca del sistema de partidos que se ha gestado en las dos últimas décadas? ¿Qué implicaciones para el futuro de nuestra vida política como mexicanos tienen todas esas percepciones?

En este artículo se intenta dar respuesta a este tipo de preguntas. El propósito no es presentar un estudio exhaustivo sobre el estado actual de la cultura y los valores políticos de los mexicanos. Para eso ha habido otros trabajos relativamente recientes que pueden proporcionar la información a quienes sientan curiosidad al respecto (Camp 2001; Moreno, 2001, 2002; Moreno y Méndez, 2002; Buendía y Moreno, 2004; Moreno, 2005; Coleman y Parás, 2006; Secretaría de Gobernación, 2003, 2005, 2007). Además, en los últimos diez años se han

producido importantes obras que sitúan a la cultura política mexicana en una perspectiva comparativa (Inglehart, 1990, 1997; Inglehart y Baker, 2000; Inglehart y Welzel, 2005; Halman *et al.* 2008). Muchos de esos trabajos se guían por las premisas establecidas en el estudio pionero de Almond y Verba (1963, 1989), en el cual se argumentó que las actitudes masivas hacia la democracia estaban vinculadas con la estabilidad y el funcionamiento de ese sistema político. A partir de ese estudio, la literatura sobre la cultura política de la democracia no sólo floreció de manera importante, sino que, después de haber sido relegada por las crecientes explicaciones racionalistas de la conducta política, se ha dado un resurgimiento de las explicaciones culturalistas en los últimos años.

Tanto en su etapa pionera como en su resurgimiento, los estudios de la cultura cívica o democrática han establecido que las actitudes de los ciudadanos se relacionan estrechamente con su ambiente político e institucional. Inglehart y Welzel (2005) ofrecen un listado de las investigaciones más representativas de esa literatura e identifican tres enfoques dominantes en la relación entre cultura y democracia. Dichos enfoques podrían verse en un principio como complementarios, ya que uno se construye sobre las premisas del anterior; pero la centralidad de sus variables clave de hecho los hace, a juicio de Inglehart y Welzel, contrastantes y competitivos entre sí:

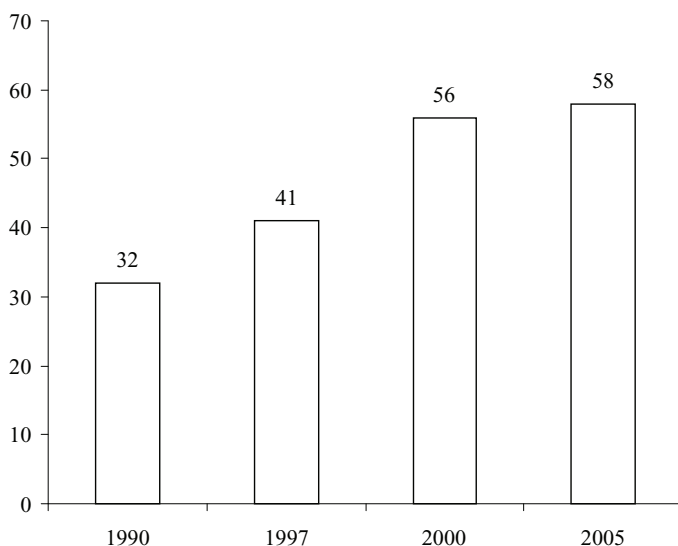
La investigación sobre cultura política se divide en tres principales perspectivas teóricas, y los seguidores de cada perspectiva enfatizan distintos tipos de valores masivos como los más importantes en el fortalecimiento de la democracia. A esas perspectivas las denominamos el enfoque de la legitimidad (o perspectiva de apoyo al sistema), el enfoque comunitario (o perspectiva de capital social) y el enfoque del desarrollo humano (o perspectiva emancipadora) (Inglehart y Welzel, 2005: 247).

El enfoque de legitimidad, iniciado por David Easton a mediados del siglo xx, establece que “todos los sistemas políticos necesitan legitimidad, la cual obtienen si sus públicos apoyan a las instituciones específicas del sistema y al sistema como un todo” (Inglehart y Welzel 2005: 247). El enfoque comunitario, en el cual se inscriben obras como la de

Putnam (1993), acepta la importancia del apoyo al sistema del enfoque anterior, pero “enfatisa los valores que vinculan a los ciudadanos a la vida pública cotidiana y que fortalecen sus lazos sociales y su lealtad a la comunidad” (Inglehart y Welzel, 2005: 247). Finalmente, la perspectiva de desarrollo humano, en la cual los mismos Inglehart y Welzel se adscriben, también da por hecho la importancia del apoyo al sistema y comparte la creencia en los valores cívicos comunitarios, pero pone un mayor énfasis en la elección humana, o *human choice*. Estos autores consideran que los valores más prodemocráticos son emancipadores y enfatizan la libertad, la elección, y la expresión propia del individuo. “Los valores emancipadores le dan prioridad a la libertad individual sobre la disciplina colectiva, a la diversidad humana sobre la conformidad grupal, y a la autonomía cívica sobre la autoridad del estado” (Inglehart y Welzel, 2005: 248).

Estos tres enfoques han tenido recientemente importantes esfuerzos de investigación empírica en México. Por ejemplo, el enfoque de la legitimación ha tenido una vibrante productividad de reportes de América Latina coordinados por Mitchell Seligson, a través del Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana (LAPOP), incluidos un par de reportes sobre México (Buendía y Moreno, 2004; Coleman y Parás, 2006). El enfoque de capital social también tiene algunos trabajos que lo mantienen vigente en el país, aunque casi todos ellos apuntan más a la falta de organización, al bajo nivel de confianza social y a la mínima participación del mexicano en su entorno, lo cual ha tenido como resultado bajos niveles de trabajo voluntario por vías formales (Layton, 2006; Butcher, 2007). La descripción que hizo Octavio Paz desde mediados del siglo pasado acaso era un presagio en ese sentido: más que un ser inmerso en redes sociales y que confía en los demás, el mexicano suele encontrarse solo en su laberinto y suele guiarse por una cultura de sospecha y desconfianza. Finalmente, la perspectiva de desarrollo humano también se ha analizado en México a través de la Encuesta Mundial de Valores, la cual ha ofrecido una prueba empírica de que el mexicano de hoy se siente más libre de elegir, pone un mayor énfasis en las prioridades posmaterialistas y ha trazado una trayectoria de cambio en sus valores hacia la autoexpresión (Moreno, 2005). En la Gráfica 1 se muestra, por ejemplo, el aumento en el sentido de

Gráfica 1. El aumento en el sentido de libertad en México, 1990-2005. Porcentaje que siente mucha “libertad de elegir y control sobre su propia vida” (Códigos 9-10 de una escala de 10 puntos)



Fuente: Encuesta Mundial de Valores de México, 1990 (n=1,531), 1997 (n=1,511), 2000 (n=1,535) y 2005 (n=1,560).

libertad que los mexicanos experimentaron entre 1990 y 2005. Este aumento coincide con cambios que reflejan procesos de apertura en lo político (la transformación de un sistema de partido dominante a un sistema competitivo de partidos), en lo económico (la transformación de un modelo de desarrollo cerrado y que miraba al interior de sí mismo a otro que se ha abierto poco a poco al comercio y a la competencia) y en lo social (con una sociedad que se ha diversificado en sus creencias, sus actitudes y sus estilos de vida).

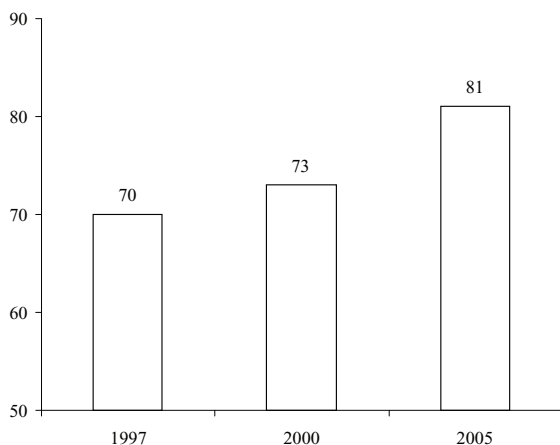
Cada uno de estos tres enfoques relaciona a los ciudadanos con su sistema político, reflejando, consciente o inconscientemente, la evolución del concepto mismo de *democracia*. Dicho concepto ha evolucionado de manera importante, desde sus planteamientos minimalistas de mediados del siglo pasado, hasta los planteamientos liberales de

los años noventa y que están tan de moda hoy en día. Estos últimos atribuyen un carácter democrático no sólo a los procesos de elección de los líderes políticos, sino prácticamente a todo aspecto de la vida del individuo. Desde su concepción liberal, la democracia no sólo se hace efectiva en las elecciones, sino también en otros aspectos que extienden el alcance de lo que se considera democrático (ver Diamond, 1999). Si bien los discursos y las expectativas teóricas de la democracia liberal y del desarrollo humano son muy atractivos hoy en día, ya que apelan a las diversas áreas de acción y decisión de la persona, también es cierto que cada vez ponen la barra más alta para considerar si un país, una cultura o una persona es democrática.

En México el apoyo a la democracia como sistema político ha aumentado notablemente en los últimos años. De un 70% que consideraba en 1997 que “tener un sistema político democrático” era bueno o muy bueno, la proporción creció a 81% en 2005. Esto puede apreciarse en la Gráfica 2. Este cambio ha situado a México dentro de un menor rango de varianza en el apoyo democrático que se observa en otras sociedades. Los datos en el Cuadro 1 indican que la proporción de mexicanos que consideran que tener democracia es bueno es muy similar al que se observa en otras sociedades denominadas como “democracias emergentes”, como Rusia, Ucrania o Polonia, y no está muy lejos del nivel observado en las democracias avanzadas, como Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña. Si nos conformamos con un enfoque de legitimidad, basado en este amplio apoyo a la democracia, seguramente estos números resultarían muy alentadores y nos permitirían concluir que los mexicanos son muy democráticos.

Sin embargo, si subimos la barra o el estándar de lo que es una cultura democrática, es claro que aún persisten actitudes que ponen en duda que muchas de las actitudes, creencias y hábitos de los mexicanos sean democráticas. Por ejemplo, en el país predomina la desconfianza hacia las instituciones (Buendía y Moreno, 2006; Catterberg y Moreno, 2006), la falta de un sentido de representación política, un amplio sentido de ineficacia política y de intolerancia (Moreno, 2007), así como un generalizado desapego a la legalidad y una fuerte propensión a la corrupción (Catterberg y Moreno, 2007). Es muy probable que estos contrastes mantengan ocupados a quienes tienen interés

Gráfica 2. Apoyo ciudadano a la democracia en México, 1997-2005. Porcentaje que opina que “tener un sistema político democrático” es bueno o muy bueno



Fuente: Encuesta Mundial de Valores de México, 1997 (n=1,511), 2000 (n=1,535) y 2005 (n=1,560).

por medir los cambios en estos indicadores hasta que se identifiquen umbrales mínimos por los cuales podamos considerarnos más democráticos. Seguramente para entonces el concepto mismo de la democracia habrá tenido nuevos ajustes y transformaciones que habrán subido la barra aún más.

En un libro sobre comportamiento electoral como este, ¿no debería entenderse la democracia precisamente en su faceta minimalista, como el arreglo institucional que permite la competencia libre del liderazgo político por el apoyo popular a través de elecciones libres y limpias? Si los teóricos de la democracia pueden perdonar este atrevimiento, parece que, efectivamente, el concepto minimalista debería ocuparnos la mayor atención en este artículo. No porque sea lo más deseable, sino porque parece lo más congruente. El votante elige entre las opciones que compiten por su apoyo. Por tanto, hay que examinar tanto la forma en que el elector percibe esas opciones, así como la forma en que esas opciones se perciben a sí mismas.



Cuadro 1. Apoyo ciudadano a la democracia en 35 países, 2005.  
 “Tener un sistema político democrático” es...

<i>País</i>	<i>Muy bueno</i>	<i>Bueno</i>	<i>Malo</i>	<i>Muy malo</i>	<i>Muy bueno + bueno</i>
	%	%	%	%	%
Suecia	60	22	2	0	98
Alemania (occ.)	34	31	3	1	95
Italia	33	32	4	1	95
Rumania	58	41	4	1	95
Argentina	42	43	3	2	95
Nueva Zelanda	67	34	3	3	94
China	44	59	5	1	94
Taiwán	52	60	6	0	93
Vietnam	58	35	5	2	93
Chile	42	50	6	2	93
Zambia	67	25	6	2	92
Malasia	44	48	7	2	92
India	52	40	6	2	92
Uruguay	55	36	7	2	91
Canadá	56	35	6	3	91
Holanda	42	48	7	2	91
Brasil	30	60	7	2	90
Finlandia	39	51	9	1	90
Gran Bretaña	58	32	6	4	90
Australia	59	31	7	3	90
Francia	49	41	8	2	90
Hong Kong	10	79	9	2	89
Japón	35	53	9	2	88
Iraq	55	34	8	4	88
Estados Unidos	46	41	10	3	87
Guatemala	28	60	11	2	87
Eslovenia	47	40	9	3	87
Bulgaria	33	54	10	3	87
Colombia	27	60	11	2	87
Polonia	24	60	13	2	84
México	26	55	12	1	81
Ucrania	36	45	14	5	80
Serbia	35	45	13	7	80
Rusia	24	56	15	5	80
Corea del Sur	24	55	17	4	79

Fuente: Encuesta Mundial de Valores y Estudio Europeo de Valores, 2005 (n=62,498 total, n=47,697) correspondientes a los países mostrados en el cuadro; por razones de espacio no se presentan algunos países incluidos en esta ronda del estudio).

En este artículo se recurre a encuestas que han medido las actitudes y percepciones de los ciudadanos mexicanos no sólo hacia la democracia en su conjunto, sino hacia los diversos actores que en ella se desempeñan, como los líderes electos, los partidos políticos, los mecanismos de elección y el ciudadano mismo. También se recurre a encuestas realizadas a los propios políticos, o más precisamente, a los legisladores o representantes populares. Aunque estos últimos estudios dan para un análisis mucho más detallado, lo que nos atañe en este capítulo es la forma en que ven y se ven en el nuevo sistema de partidos.

### **Percepciones de la democracia y los partidos**

Comencemos nuestro repaso volviendo por un momento al apoyo ciudadano a la democracia. De acuerdo con los datos recopilados en las más recientes encuestas de valores, el apoyo a la democracia ha aumentado.

¿Pero lo ha hecho de forma más o menos general entre los partidarios de las distintas fuerzas políticas o entre distintos segmentos de la sociedad? ¿Cuán amplio es el apoyo democrático si se segmentan distintos grupos relevantes del electorado? Una primera reacción es que el nivel de apoyo a la democracia no es el mismo entre todos los grupos políticamente relevantes del electorado.

Tomemos como un primer ejemplo al electorado por cortes generacionales. Como se ha señalado en otras investigaciones (ver Moreno, 2007), los mexicanos de diferentes generaciones han tenido distintas experiencias con la democracia.

Esto nos lleva a plantearnos lo siguiente: si las teorías de socialización temprana son correctas (por ejemplo Beck y Jennings, 1982), entonces deberíamos poder encontrar diferencias generacionales significativas en las creencias y valores políticos de los mexicanos y, por qué no, también en su forma de ver la democracia. De una manera un poco más impresionista que científica, en otro lado se trató de establecer las importantes diferencias en la socialización temprana de mexicanos de distintas generaciones (Moreno, 2006), argumentando más o menos lo siguiente:

De las actuales generaciones que votaron en 2000 y 2006,

[...] los mexicanos nacidos antes de los años cuarenta vivieron su socialización política temprana durante los ‘años dorados’ del sistema de partido único, cuando la mayor parte de la sociedad era rural y analfabeta, pero con tiempos vibrantes de crecimiento económico. México era una nación emergente y el partido oficial y la presidencia de la República eran sus principales pilares y motores. Como tales, esas instituciones representaban el futuro y estaban llenas con el combustible ideológico de la Revolución mexicana, manteniendo unidas a las distintas piezas políticas de la sociedad bajo un solo partido. [...] En contraste, cuando los mexicanos nacidos en los años ochenta se volvieron adultos, las elecciones no competitivas eran más la excepción que la regla, y esta generación ya veía muchos aspectos nuevos de la política que suele dar por hecho: las instituciones electorales ciudadanizadas y el gobierno dividido, por mencionar algunas. Esa generación más joven solamente ha visto ganar al PAN la presidencia durante su vida adulta. Los nacidos en 1988 votaron por primera vez para presidente en 2006, y sus votos se dividieron entre las opciones de izquierda y derecha de un nuevo espectro político, pero casi no votaron por el PRI. Cuando sus abuelos eran jóvenes, el PRI representaba el futuro y la única opción; pero, para ellos, el PRI representaba el pasado y ya no era una opción (Moreno, 2007).

Entre esas dos generaciones hay, por supuesto, otras en medio: la de los cincuenta, la del 68, la de la crisis, y también una posterior, la generación NAFTA nacida a partir de 1994, que tendrá su primera camada de votantes en la elección presidencial de 2012. ¿Cuáles serán los principales temas y asuntos que atraerán el interés político de los mexicanos nacidos con el Tratado de Libre Comercio? ¿Tendrán más afinidad con la izquierda o con la derecha? ¿Serán moderados, participativos, críticos? Las respuestas a esas preguntas se irán contestando con la investigación por encuestas en los próximos años, pero no hay que ignorar que los mexicanos nacidos con el TLC cumplirán 15 años en 2009, por lo que la elección intermedia será muy probablemente su última observación de la política previa a que ellos mismos estén en condiciones de ejercer su voto. Por el momento, lo que nos ocupa es

saber en qué medida los mexicanos apoyan a la democracia y cuáles son sus puntos de vista hacia los actores que en ella compiten.

Como puede apreciarse en el Cuadro 2, los mexicanos nacidos antes de los años cuarenta son los que expresan un menor apoyo a la democracia, mientras que el cohorte generacional más joven es el que más apoyo democrático expresa, por lo menos ligeramente más que las dos generaciones que le preceden. Estos datos sugieren que el grueso del electorado, el nacido desde 1940 y hasta finales de los años ochenta, apoya a la democracia como sistema de gobierno por lo menos en un 80%. Esto contrasta con el 58% de apoyo democrático que expresa la generación nacida antes de 1940. ¿Refleja esto una mayor familiaridad de las generaciones jóvenes con este tipo de sistema político, o alguna nostalgia de las generaciones mayores por el sistema de partido único? Probablemente un poco de ambas, pero también una aspiración de muchos de ellos por dicho sistema político.

Cuadro 2. Apoyo ciudadano a la democracia en México por segmento socio-político, 2005

“Tener un sistema democrático” es...

	<i>Muy bueno/ bueno</i>	<i>Malo/ muy malo</i>
	%	%
Por año de nacimiento		
Hasta 1939	58	22
1940-59	81	11
1960-75	83	12
1976-88	86	12
Por escolaridad		
Básica	67	19
Media	86	12
Superior	93	5
Por identificación partidista		
PRI	74	18
PAN	81	14
PRD	84	11
Independiente	84	10
Apolítico	60	12

Fuente: Encuesta Mundial de Valores de México, 2005 (n= 1,560).

Si bien la democracia puede tener defectos y estar acompañada de ineficiencias, también ofrece una serie de condiciones que permiten al individuo una mayor libertad de elección. La democracia “institucionaliza libertades civiles y políticas, las cuales proveen a la gente las garantías legales para tomar decisiones libres en sus actividades públicas y privadas” (Inglehart y Welzel, 2005: 248). Esto pareciera particularmente atractivo para las sociedades crecientemente escolarizadas, incluyendo a la mexicana. En 1960, por ejemplo, por cada cien mexicanos había solamente uno con estudios universitarios. En 2005, la proporción de mexicanos con escolaridad superior había crecido a 13.6%. Los datos del Cuadro 2 dan evidencia de que los segmentos más escolarizados del electorado son los que más apoyo expresan a la democracia. En 2005, la proporción de encuestados con educación superior que opinaba que “tener un sistema político democrático” es bueno o muy bueno era de 93%; esta proporción bajaba a 86% entre los encuestados de educación media y hasta 67% entre los de educación básica. La evidencia de que la escolaridad es una variable muy importante para explicar el grado de arraigo de los valores y convicciones democráticas ya se ha documentado en estudios previos (véase Moreno y Méndez, 2002).

Los mexicanos difieren en sus puntos de vista acerca de la democracia, ya sea por experiencias distintas de socialización temprana o por variaciones tanto en las habilidades cognitivas como en las aspiraciones que tienen puestas en ella. Lo que quizás sea más importante, políticamente, es observar si el apoyo a la democracia se da entre los diversos seguidores de las opciones políticas y no sólo entre algunos de ellos. El punto de esto radica en que la democracia no sea solamente un arreglo institucional que unos jugadores acepten y otros no, ya que en ese caso no habría consenso acerca de las reglas de juego. La tentación o propensión a salirse de la institucionalidad sería demasiado riesgosa. Para muchos politólogos, el consenso democrático es ver a dicho arreglo institucional como “las únicas reglas de juego”. Algunos dirían que si es la única opción, entonces no da lugar a la libertad de elegir. Por el contrario, es la única opción que, precisamente, abre la posibilidad de elegir y competir libremente por el voto, además de otros aspectos que garantizan las libertades civiles y políticas, así

como la canalización del conflicto por vías no violentas (Lipset y Lakin, 2004).

¿Apoyan los seguidores de los partidos mexicanos la democracia de una manera más o menos similar, o hay algunos que la apoyan más que otros? La Encuesta Mundial de Valores realizada en el país en 2005 mostró que el apoyo a la democracia es casi el mismo entre panistas, perredistas e independientes. En esos grupos, el porcentaje que considera que “tener un sistema político democrático” es bueno o muy bueno varía entre 81 y 84%. Los priistas, sin embargo, expresan un nivel ligeramente menor de apoyo a la democracia, de 74%. Podría pensarse que esto se debe, en parte, a que los seguidores de ese partido son de mayor edad. Como ya se mencionó, el apoyo democrático en el país es menor entre los electores de mayor edad. Para saber si esto es o no un efecto generacional, más que del partidismo, habría que examinar el apoyo a la democracia entre los cohortes generacionales más jóvenes, por grupo partidario. Por ejemplo, entre los electores priistas que nacieron a partir de 1960, el apoyo a la democracia aumenta ligeramente a 79%, pero la brecha con el grupo que más apoya a la democracia persiste, en este caso con los perredistas, quienes expresaron un apoyo de 90% a ese sistema político. Esto quiere decir que el menor apoyo de los priistas a la democracia no se explica tan sólo por la edad, sino por el propio partidismo.

Los priistas apoyan ampliamente la democracia, pero menos que los panistas, que los perredistas o que los independientes. ¿Por qué? ¿Acaso los priistas ven a la democracia con más reservas porque fue a causa de ella que el partido perdió el poder? Si fuera el caso, los priistas, que hoy están más convencidos de la democracia, seguramente han visto que a través de ella también pueden recuperarlo, por la vía del voto popular. La democracia fue descrita a principios de los años noventa como un sistema político donde “los partidos pierden elecciones” (Przeworski, 1991). Pero la razón por la que aceptan su derrota es que la democracia les ofrece la posibilidad de ganar en otro momento, de no quedar excluidos de la competencia. El simple hecho de que los seguidores de los distintos partidos expresen un amplio apoyo a la democracia, y no sólo los que ganan las elecciones, es una buena señal del arraigo que esta idea tiene en México. Los resultados de una elección

pueden no gustarle a quienes no ven ganar a su candidato, o el grado de satisfacción con la democracia puede ser distinto dependiendo de quién controla el gobierno, pero eso es natural; lo importante para la democracia es que se vea consensualmente como un sistema político deseable por lo que es. En ese sentido, los apolíticos son los que menos apoyo dan a la democracia, aunque su apatía probablemente no refleje una actitud exclusivamente contraria hacia esa forma de gobierno, sino hacia cualquier aspecto que tenga que ver con lo político.

Las encuestas realizadas en México demuestran que el apoyo y la confianza en la democracia de ninguna manera significan confianza en las instituciones o en los partidos políticos, ni tampoco en los gobernantes. La misma encuesta de valores de 2005, en la que se muestra que 81% de los mexicanos adultos apoya la democracia, también arroja indicadores que contrastan fuertemente con esa actitud. Por ejemplo, solamente 23% de los encuestados dijo confiar en los partidos políticos. Y esto no ha cambiado últimamente. Como puede apreciarse en el Cuadro 3, en el año 2000 la encuesta de valores arrojó que 24% confiaba en esos institutos políticos. La confianza en la Cámara de Diputados es igualmente baja, de 25% en 2005, aunque con un ligero aumento respecto a 2000, cuando se registró el 21%. Estos datos revelan que, mientras que cuatro de cada cinco mexicanos tienen una convicción de que la democracia es un sistema político deseable, poco más de uno de cada cinco confía en los partidos o en la Cámara de Diputados. ¿Es este un rechazo directo y frontal a las instituciones?

Cuadro 3. Confianza ciudadana en instituciones políticas,  
2000 y 2005

	2000	2005
	%	%
Confianza en los partidos políticos		
Mucha o algo	24	23
Poca o nada	73	75
Confianza en la Cámara de Diputados		
Mucha o algo	21	25
Poca o nada	71	73

Fuente: Encuesta Mundial de Valores de México (n=1,560).

¿Se cree, por ejemplo, que los partidos no son necesarios para la vida democrática? La respuesta inmediata es no; ese no es el caso.

Poco más de dos tercios de los mexicanos consideran que los partidos políticos sí son necesarios para el funcionamiento de la democracia. Los datos recopilados por la encuesta CNEP-III en México en 2006, y mostrados en el Cuadro 4, muestran que 71% de los encuestados a escala nacional dijeron estar de acuerdo con la frase “Sin partidos políticos no puede haber democracia”. ¿Por qué, entonces, la discrepancia entre el amplio apoyo a la democracia como sistema y la amplia desconfianza hacia los partidos políticos? La respuesta la podemos formular a partir de varios datos derivados de la misma encuesta CNEP-III, mostrados en los cuadros 4, 5 y 6.

Cuadro 4. Actitudes hacia la democracia, los partidos y la política, 2006

	%
La democracia es el mejor sistema político para un país como el nuestro	
Muy o algo de acuerdo	82
Muy o algo en desacuerdo	15
Sin partidos políticos no puede haber democracia	
Muy o algo de acuerdo	71
Muy o algo en desacuerdo	26
Los partidos políticos sólo sirven para dividir a la gente	
Muy o algo de acuerdo	75
Muy o algo en desacuerdo	22
La gente como yo no tiene ninguna influencia sobre lo que hace el gobierno	
Muy o algo de acuerdo	66
Muy o algo en desacuerdo	31
Los políticos no se preocupan mucho de lo que piensa la gente como yo	
Muy o algo de acuerdo	78
Muy o algo en desacuerdo	20
Por lo general, la política parece tan complicada que la gente como yo no entiende lo que sucede	
Muy o algo de acuerdo	65
Muy o algo en desacuerdo	32

Fuente: CNEP-III México, ronda preelectoral, junio de 2006 (n=2,014).



Cuadro 5. Rechazo a las formas de gobierno no democráticas, 2006.

*Hay varias formas de gobernar un país. Para cada una de las siguientes alternativas, ¿diría que la aprueba o la desaprueba?*

	<i>Aprueba</i>	<i>Desaprueba</i>	<i>Ninguna</i>	<i>No sabe</i>
	%	%	%	%
Solamente se permite que un partido compita en las elecciones y ocupe cargos públicos	24	60	9	7
El ejército interviene en como gobernar el país	20	63	10	7
Las elecciones y el Congreso son abolidos de manera a que el gobierno pueda decidir todo por si solo	18	65	8	9

Fuente: CNEP-III México, ronda poselectoral, julio de 2006 (n=2,100).

Cuadro 6. Percepciones acerca de la democracia mexicana, 2006

	<i>Acuerdo</i> %	<i>Desacuerdo</i> %	<i>No sabe</i> %
La democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno	80	16	4
En nuestro país, las elecciones son libres y justas	77	21	2
El voto de los ciudadanos es plenamente respetado	67	30	3
En México, todas las personas son iguales ante la ley	49	48	3
Las diferencias entre los partidos frenan el avance del país	76	20	4
Si la opinión de una persona es minoría, generalmente no cuenta	64	33	3
Algunos conflictos políticos se resuelven mejor movilizand o a la gente que a través de las instituciones	50	45	5

Fuente: CNEP-III México, ronda poselectoral, julio de 2006 (n=2,100).

En primer lugar, esa encuesta confirma el amplio apoyo a la democracia con otras preguntas formuladas de manera un poco distinta a las de la encuesta de valores. El 82% dijo estar muy o algo de acuerdo con la frase “la democracia es el mejor sistema político para un país como el nuestro”, mientras que el 15% estuvo en desacuerdo. Por otra parte, el 80% de los entrevistados dijo estar de acuerdo con la frase “la democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno”, mientras que el 16% estuvo en desacuerdo. La primera pregunta se hizo antes de la elección presidencial y la segunda unos días después de los comicios. Ambas confirman la proporción observada en la encuesta de valores, realizada en noviembre de 2005, de que ocho de cada diez mexicanos tiene la convicción de que la democracia es un sistema de gobierno deseable, mientras que alrededor de un 15% no está convencido de ello.

A pesar de esa amplia convicción democrática, es contrastante que las actitudes que los mexicanos tienen con relación a los partidos y los políticos tienden a ser negativas. El 75% de los encuestados por el proyecto CNEP-III, por ejemplo, estuvo de acuerdo con que “los partidos políticos sólo sirven para dividir a la gente”, y el 76% también estuvo de acuerdo con que “las diferencias entre los partidos frenan el avance del país”. Pero, ¿realmente estas posturas son negativas hacia los partidos? La sociedad mexicana está compuesta por marcadas divisiones o diferencias regionales, ideológicas, de clase, en sus preferencias económicas, y en sus valores y cosmovisiones. En teoría, los partidos políticos deberían ser capaces de representar muchas de esas diferencias o “divisiones”, de movilizarlas como parte de su apoyo político estable sin ser necesariamente polarizantes. Por otra parte, es natural que la democracia a veces frene el avance, haciéndolo más tardado, precisamente porque suele manejarse a través de acuerdos entre puntos de vista opuestos. Ese es parte del costo que un demócrata debe estar dispuesto a pagar por vivir en la democracia. Las discusiones retardan, los debates confrontan, los desacuerdos frustran, pero la democracia provee las condiciones para que no haya una exclusión de entrada, o una imposición violenta, o el rompimiento de algunos segmentos de la sociedad.

El grado de apoyo o rechazo a otras formas de gobierno no democráticas suele utilizarse también como un indicador del arraigo de la

convicción democrática. En 2006, a preguntas expresas de la encuesta CNEP-III, la mayoría de los mexicanos rechazó la posibilidad de que en la política sólo hubiese un partido, o que el ejército asumiera las tareas de gobierno, o que las elecciones y el Congreso fueran abolidos.

El rechazo al partido único se dejó ver en 60% de los entrevistados, que desaprobaron ese escenario hipotético (aunque 24% sí lo aprobó). El rechazo a un gobierno militar quedó resaltado con 63% que dijo desaprobar que “el ejército interviniera en cómo gobernar el país” (aunque 20% dijo aprobar esa opción). Y el rechazo a la abolición de las elecciones y del Congreso se ilustra con el 65% que dijo desaprobar que se llevara eso a cabo “de manera que el gobierno pueda decidir todo por sí solo”.

No a un sistema de partido único, no a un gobierno militar y no a un gobierno sin contrapesos ni mecanismos de responsividad. Sin embargo, las respuestas “no” a esas preguntas son mayoritarias, no absolutas. Entre una quinta y una cuarta parte de los mexicanos parece estar dispuesta a dar el “sí” a alguna de esas opciones autoritarias (que históricamente, de hecho, han ido juntas).

Volviendo a las actitudes que tienen que ver con una visión minimalista de la democracia, las encuestas realizadas en 2006 mostraron que la mayoría de los mexicanos ve con buenos ojos las elecciones. A pesar de las controversias generadas por la elección presidencial de ese año, y su secuela, el 77% de las personas entrevistadas en los días posteriores a la elección dijo estar de acuerdo con que “en nuestro país, las elecciones son libres y justas”, y otro 67% dijo estar de acuerdo con que “el voto de los ciudadanos es plenamente respetado”. Esta confianza en las elecciones, en un momento en que no pocos las pusieron bajo sospecha, contrastan con otras percepciones más escépticas hacia otras áreas.

Por ejemplo, los mexicanos están marcadamente divididos en el tema de si en el país hay o no igualdad de las personas ante la ley. El 49% opinaba en julio de 2006 que sí, en el país “todas las personas son iguales ante la ley”, mientras que el 48% no estaba de acuerdo con esa aseveración.

Quizás aunado a esa misma actitud está otra en un tema casi igualmente divisivo. Para algunos, sobre todo quienes se adscriben al enfoque de legitimidad institucional en el estudio de la cultura política

democrática, la democracia debería ser capaz de canalizar el conflicto y el debate únicamente por las vías institucionales. De acuerdo con la encuesta realizada unos días después de la elección presidencial, cuando había llamados de protesta y de resistencia durante el conflicto poselectoral, así como la toma de Paseo de la Reforma en la Ciudad de México, el 50% de los encuestados dijo estar de acuerdo con que “algunos conflictos políticos se resuelven mejor movilizándolo a la gente que a través de las instituciones”. El 45% no estuvo de acuerdo con esa postura. ¿La falta de apego a la institucionalidad hace de los primeros un segmento antidemocrático? Desde un enfoque de legitimidad institucional probablemente sí, pero desde el enfoque de los valores emancipadores de la democracia, no necesariamente. De acuerdo con Inglehart y Welzel, (2005), las actividades de desafío a las elites (*elite-challenging*) “pueden tener un impacto significativo e independiente en la democracia, reflejando que esas actividades ponen presión en las elites para que sean más responsivas o para debilitar a los regímenes autoritarios. [...] Pero, aunque las actividades de desafío a las elites suelen ejercer presiones a favor de la democracia, éstas también pueden ser dirigidas hacia fines no democráticos, si no están vinculadas con valores de expresión propia”, esos que enfatizan las aspiraciones de libertad y elección humana (Inglehart y Welzel, 2005: 257).

Tomados a la ligera, muchos de estos resultados de encuestas podrían denotar un déficit en los valores democráticos de los mexicanos, contrastante con el amplio apoyo que esa forma de gobierno tiene en el país. Sin embargo, sería miope tratar de entenderlo bajo una óptica que se limita a buscar rasgos autoritarios e intolerantes. En teoría, y muy probablemente en la práctica, una democracia debiera también ser capaz de ofrecer las mejores condiciones para expresar el disenso, la confrontación de ideas y el debate, sin recurrir a la violencia.

Un aspecto más que se deriva de las encuestas de 2006 es el grado de eficacia política que perciben los mexicanos en sí mismos. La eficacia política se ha entendido como la manera como el individuo se ve a sí mismo frente a su ambiente político: ¿mis puntos de vista cuentan? ¿Son tomados en consideración? ¿Les importa a los políticos lo que opino, lo que necesito, lo que quiero? ¿Soy capaz de obtener algún resultado favorable si me expreso? ¿Puedo, como ciudadano, hacer

diferencia en algo? ¿Vale la pena el esfuerzo si los políticos y las autoridades no me escuchan?

De acuerdo con la encuesta preelectoral CNEP-III 2006, el sentido de ineficacia política es bastante amplio entre los mexicanos. El 66% de los entrevistados en ese estudio afirmó estar de acuerdo con la frase “la gente como yo no tiene ninguna influencia sobre lo que hace el gobierno”; el 78% estuvo de acuerdo con que “los políticos no se preocupan mucho de lo que piensa la gente como yo”; y el 65% concordó con la idea de que, “por lo general, la política parece tan complicada que la gente como yo no entiende lo que sucede”. ¿Por qué, si la mayoría de la gente se identifica con algún partido político, si la mayoría sigue las noticias por algún medio, si la mayoría confía en las elecciones, si la mayoría del electorado ha votado en los dos últimos comicios presidenciales, prevalece tal grado de percepción de ineficacia política? Las percepciones que se tienen acerca de los partidos nos pueden ayudar a formular algunas respuestas.

El Cuadro 7 presenta una serie de preguntas que fueron planteadas en una encuesta nacional de *Reforma* realizada en noviembre de 2007. Según los resultados, el 71% de los entrevistados considera que los partidos políticos se aprovechan de la gente; el 74% cree que éstos velan sólo por su propio interés, en lugar de promover el bienestar de la gente; y el 59% opina que los partidos son poco o nada transparentes con los recursos que se les asigna a través del Instituto Federal Electoral. Además, el 74% de los encuestados no se siente representado por ningún partido político y el 70% tiene la opinión de que los partidos no rinden cuentas a la sociedad.

¿Por qué entonces los mexicanos continúan pensando que los partidos son necesarios para la democracia?

En estas respuestas aparentemente tan contradictorias hay que tratar de entender el razonamiento subyacente. Casi todas las mediciones de actitudes que se han reportado en este capítulo y que se derivan de encuestas recientes, ayudan a que nos formemos una imagen de que los partidos son necesarios para la democracia, pero que, en su estado actual, no parecen estar respondiendo a las expectativas que los ciudadanos tienen puestas en ellos. ¿Cuáles son esas expectativas? Aunque tales preguntas no se formularon en la encuesta, lo cual

Cuadro 7. Percepciones acerca de los partidos políticos, 2007  
(porcentaje que dijo estar de acuerdo con cada punto de vista)

	%
<i>En general, los partidos políticos...</i>	
Se aprovechan de la gente	71
Ayudan a la gente	20
<i>En su opinión los partidos políticos son...</i>	
Grupos de personas que sólo ven su propio interés	74
Instituciones que pueden promover el bienestar de la gente	17
<i>Los partidos políticos en México...</i>	
Son todos iguales, no se diferencian en nada	55
Tienen proyectos de gobierno e ideologías diferentes	41
<i>Con los recursos que les asigna el IFE, los partidos políticos son...</i>	
Muy o algo transparentes	35
Poco o nada transparentes	59
<i>Usted se siente representado por algún partido político...</i>	
Sí	25
No	74
<i>Cree que los partidos políticos rinden cuentas a la sociedad...</i>	
Sí	25
No	70

Fuente: *Reforma*, Encuesta nacional en vivienda, noviembre de 2007 (n=1,530).

sería muy interesante y muy útil saber de viva voz, algunas expectativas pueden deducirse por las respuestas minoritarias a las preguntas que sí se hicieron. Es muy probable que los ciudadanos esperen de los partidos acciones y decisiones que promuevan el bienestar de la gente, que los partidos asuman y hagan efectiva la representación política, y que los partidos rindan cuentas a la sociedad. Por lo menos estas expectativas se deducen de las preguntas planteadas en la encuesta. Pero, ¿realmente tienen los ciudadanos expectativas de los partidos? Dado que estos son los que tienen la posibilidad de apelar al voto, de acceder al poder y de hacerse cargo de las decisiones y negociaciones legislativas, la respuesta más segura es sí.

Y dado que estos se financian con recursos públicos que se generan a partir de los impuestos que pagan los ciudadanos, nuevamente la respuesta más probable es sí. Es difícil pensar que la ciudadanía

no tuviera ninguna expectativa de los partidos. De hecho, desde el momento en que la opinión mayoritaria es que los partidos sí son necesarios para la democracia, esto demuestra que la ciudadanía tiene expectativas depositadas en ellos.

Pero, ¿las expectativas son iguales hacia los partidos o son distintas? ¿Se espera lo mismo del PAN que del PRD o del PRI, o de los partidos llamados “emergentes”? Probablemente en algunos aspectos, como los mencionados en el párrafo anterior, sí. Se espera que los partidos —y los legisladores que se eligen a través de ellos— cumplan una función de representación política, que sean transparentes, responsivos y que promuevan el bienestar de la gente, no sólo el propio. Por otro lado, también es probable que haya algunas expectativas diferenciadas para cada uno. Los mexicanos tienen distintas preferencias, valores y prioridades, y todas ellas no pueden ser representadas por un solo partido, ni todos podrían dar una respuesta a cada postura. Los partidos, por definición, son eso, tan sólo una parte de la complejidad social y política del país. En México, como en otras sociedades, hay valores y creencias que nos dividen. Muchas de ellas constituyen el contenido de la legislación y de la política pública.

### **División de valores y creencias**

Últimamente, y en parte por los debates al respecto, en Estados Unidos las elecciones se han visto cada vez más como pugnas entre visiones políticas no solamente opuestas, sino hasta polarizadas, guiadas por valores fundamentalmente distintos. La elección y reelección de George W. Bush desató un fuerte debate en torno al peso de los valores no sólo en la decisión electoral, sino también en la conformación de las actuales coaliciones que constituyen los estados azules y los rojos (con mayoría demócrata y republicana, respectivamente). La literatura al respecto no es fácil de describir en un espacio como este, pero se enfoca a probar si efectivamente las diferencias valorativas existen, cuál es su impacto y cómo nos ayudan a entender la dinámica política actual en ese país (ver, por ejemplo, White, 2003; Fiorina, 2005; McCarty *et al.* 2006; Edsall, 2006). La atención en los valores, sin embargo, no se

ha centrado exclusivamente en Estados Unidos. También los politólogos comparativistas han tratado de analizar las posibles divisiones de valores y cosmovisiones en Europa y otros países, y cómo éstas se conectan con el apoyo a los partidos y a las prioridades de política pública (véase Knutsen y Kumlin, 2005; Gunther y Hsin-chi, 2007). México no ha sido la excepción. La contienda de 2006 se planteó en buena medida como una elección entre cosmovisiones encontradas en mucho sentidos, y las preferencias de los electores llegaron incluso a denotar algunas prioridades valorativas y estilos de vida (Moreno, 2006). Lo que aquí nos atañe, por el momento, no es saber cómo los valores se conectan con las preferencias partidistas, sino saber si efectivamente hay diferencias valorativas lo suficientemente importantes para tener relevancia política. Y las hay.

Los datos mostrados en el Cuadro 8 son un ejemplo de la diversidad de la que estamos hablando. El 61% de los mexicanos adultos considera que México debe defender su forma de vida y no buscar parecerse a otros países, pero el 24% opina que sí debemos abrirnos a las buenas costumbres que otros pueblos y sociedades tienen, de manera que se pueda adoptar lo que más convenga. El 36% opina que deben defenderse los valores religiosos heredados a través de las tradiciones, mientras que el 52% cree que se debe respetar la libertad de los individuos a ser y a creer en lo que desean, independientemente de si estos concuerdan o no con la tradición. Sin embargo, mientras que el 24% se manifiesta a favor de defender las libertades civiles, el 61% antepone el mantenimiento de la ley y el orden por encima de tales libertades. Los puntos de vista no sólo se contraponen sino que, cuando hay que priorizar, incluso se contradicen. No es factible que un solo partido capte esta diferenciación de puntos de vista.

Pero ahí no acaban los contrastes, mientras que 67% de los entrevistados desea que la ciudadanía tenga una mayor participación en la toma de decisiones del gobierno, 20% prefiere que sea éste, en base en el conocimiento de los expertos, quien las tome. Para el 64% el trabajo duro y la competencia son necesarios para salir adelante en la vida, pero 24% opina que la competencia se debe evitar, privilegiando la solidaridad y las buenas relaciones con otros. Acaso estas dos preguntas denotan abstractamente posturas que los mexicanos tendrían



Cuadro 8. Contrastes en los valores y prioridades políticas, 2006  
(porcentaje que dijo estar de acuerdo con cada punto de vista)

	%
Nuestro país debe defender su forma de vida en vez de parecerse más a otros países.	61
Es bueno adoptar las buenas costumbres de otros pueblos del mundo.	24
Defender nuestros valores religiosos y morales.	36
Respetar la libertad de los individuos a ser y creer lo que desean.	52
Mantener la ley y el orden.	61
Defender las libertades civiles.	24
Aumentar la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno.	67
El gobierno debe tomar las decisiones rápidamente con base en el conocimiento de expertos.	20
Trabajar duro y competir para salir adelante en el trabajo.	64
Evitar la competencia con los compañeros de trabajo para mantener buenas relaciones.	24
Debemos poner bienestar de la comunidad por delante de nuestro propio interés.	60
El individuo es más importante y va antes que la comunidad.	24
Mejorar la asistencia social y los servicios del gobierno.	35
Reducir los impuestos.	50
Debería haber una distribución más equitativa de la riqueza.	44
Debería haber más incentivos para la iniciativa individual.	40
Privatizar las empresas públicas.	22
Mantener las empresas públicas actuales.	60
El aborto debe ser siempre ilegal.	45
El aborto debe ser legalizado.	31

Nota: En los porcentajes de respuesta se agruparon las categorías 1 a 4 para la primera frase y 7 a 10 para la segunda. No se muestran los porcentajes de posturas intermedias (5-6) y "No sabe".

Fuente: CNEP-III México, ronda post-electoral, julio de 2006 (n=2,100).

Pregunta original: *Ahora le voy a leer algunas frases. Usando esta tarjeta, dígame por favor con cuál de las dos frases está más de acuerdo. El significa que está completamente de acuerdo con la primera frase y que está completamente de acuerdo con la segunda frase. También puede escoger del 2 al 9 como opiniones intermedias.*

en situaciones específicas como el tema del libre comercio, el campo, la productividad, la competencia empresarial, los incentivos fiscales y la inclusión en la toma de decisiones públicas. Un partido no puede abordar todas esas diferencias de opinión.

La encuesta continúa con un listado de prioridades y creencias distintas. Para el 60% el bienestar de la comunidad debe ir antes que los intereses propios, mientras que para el 24% el individuo es más importante y debe ir primero, antes que la comunidad. Por otro lado, el 35% se expresa a favor de mejorar la asistencia social y los servicios del gobierno, pero el 50% prefiere que haya menos impuestos. El 44% prefiere que haya una distribución más equitativa de la riqueza, pero el 40% tiene la creencia de que sería mejor tener más incentivos para la iniciativa individual. Estas divisiones son profundas y sustanciales, y definitivamente deberían encontrar cabida en las distintas opciones políticas. En el país no hay consenso acerca de si las empresas públicas deben privatizarse o mantenerse en manos del Estado, o si debe haber una combinación de ambas. Pero lo importante es que precisamente el disenso en ese tipo de cuestiones debe encontrar una forma de decisión democrática, a través de acuerdos y de negociaciones. Quizás en esto surja una expectativa más hacia los partidos: acordar, negociar, ganar, pero también ceder. Los temas no son sencillos. Para el 22% la privatización es deseable, mientras que para el 60% no lo es. ¿Significa esto que debe aplicarse simplemente un mayoriteo de puntos de vista y excluir del resultado de las decisiones a las opiniones minoritarias? A ese respecto, el 64% de los encuestados está de acuerdo en que, en México, si la opinión de una persona es un punto de vista minoritario, generalmente no cuenta. El 33% cree que sí. Esta distribución de respuestas no significa que los mexicanos no quieran que cuente la opinión minoritaria, sino que se dan cuenta que en la realidad suele no contar. No obstante, la democracia, en una de sus acepciones menos minimalistas, establece garantías para los puntos de vista minoritarios. La democracia no es, o no debe ser, una "tiranía de la mayoría".

Y no lo es porque, como se ha visto con varias de las respuestas a estas preguntas de encuesta, hay temas en que no hay una clara mayoría. Las diferencias en puntos de vista pueden ser muy similares

y, en cuyo caso, los partidos en la democracia debieran encontrar los puntos de acuerdo en su decisión. Una mayor igualdad de la riqueza la proclama el 44%, pero una mayor iniciativa individual por la vía de incentivos la defiende el 40%. ¿Quién está en lo correcto? ¿Qué debe hacerse en ese caso? ¿Cuál sería la decisión más apropiada, incluso, en temas tan polarizantes como el aborto? La encuesta arroja que el 45% de los encuestados a nivel nacional opina que el aborto siempre debe ser ilegal, frente al 31% que piensa que sí debe ser legalizado. ¿Significa esta mayoría nacional que legislaciones locales como la del D.F. relativas a la despenalización del aborto debieran ser vetadas? Por supuesto que no. Los partidos, a través de sus legisladores electos, influyen en la legislación, y con ello apuestan también al apoyo popular. Así se arman las coaliciones electorales de las que tanto se ha hablado. Un partido político que gana las elecciones con un apoyo mayoritario puede responder a la coalición que lo llevó al poder o puede darle la espalda. Aunque lo segundo es más probable que debilite a dicho partido, que lo primero.

Este repaso tan rápido de datos de encuestas no se presenta para marear al lector con tantos contrastes, sino para mostrar, aunque sea de una manera limitada, la enorme diversidad de intereses, prioridades y puntos de vista que prevalecen en el país. Para alguien que está interesado en buscar apoyo político para ganar una elección, este tipo de datos le ofrece un mapa para saber por dónde comenzar. Seguramente cada uno de esos puntos de vista se relaciona con la preferencia partidaria. Por ello, en la medida en que los partidos las captan y consideran en sus programas y principios, lo más seguro es que tengamos un sistema con partidos diferentes.

¿Perciben los ciudadanos que los partidos son diferentes, o que son lo mismo? De acuerdo con algunos de los datos que se presentaron en el Cuadro 7, y que no se habían comentado hasta ahora, el 55 % de la ciudadanía cree que los partidos políticos en México “son todos iguales, no se diferencian en nada”. En contraste, el 41% afirma que sí tienen proyectos de gobierno e ideologías diferentes. Esto refleja dos perspectivas claramente diferenciadas acerca de los partidos políticos, perspectivas que, al fin y al cabo, son producto de cómo los perciben los ciudadanos, pero también de cómo se perciben los propios partidos.

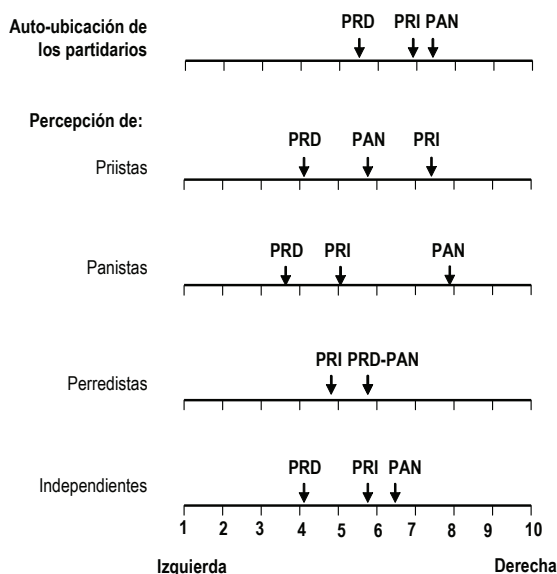
## Percepciones y realidades del nuevo sistema de partidos

Las posiciones de los electorados partidistas en la escala izquierda-derecha han cambiado en los últimos años. Los perredistas se han ubicado en posiciones de centro-izquierda, los priistas a la derecha, y el electorado del PAN ha ido cambiando la posición centrista que mostró durante los años noventa hacia una posición que lo ubica, hoy en día, a la derecha del PRI. La más reciente encuesta disponible al momento de escribir estas líneas provee evidencia de esto y se presenta en la Gráfica 3. En noviembre de 2007, la posición promedio del elector panista en una escala ideológica de 10 puntos era 7.18, ligeramente a la derecha del electorado priista, que obtuvo un promedio de 7.04. Los perredistas se ubicaron a la izquierda de ambos, en una posición promedio de 5.53. Esas posiciones medias de los electorados partidistas delimitan el espacio político actual de los partidos, posterior a las elecciones de 2006. En este espacio ideológico no se denota una fuerte polarización. Por el contrario, las diferencias son poco marcadas, principalmente entre el PAN y el PRI.

Pero, ¿cómo perciben los encuestados a los partidos en el mismo espectro político? Para responder a esto se utilizan las respuestas de los entrevistados relativas a dónde creen que se ubica cada partido político. En algunos casos, estas percepciones arrojan una mayor diferenciación ideológica. Desde la perspectiva de los seguidores del PRI, por ejemplo, el tricolor se ubica a la derecha, el PAN al centro y el PRD a la izquierda, con diferencias en el espectro ideológico muy simétricas entre ellos.

La distancia entre uno y otro es casi la misma. Esto, por supuesto, no corresponde al escenario definido por las posiciones promedio de los electorados de cada partido. El PRD y el PAN se perciben mucho más a la izquierda y el PRI un poco más a la derecha. Por su parte, los panistas también perciben un espectro político más diferenciado, y mucho más polarizado, que los priistas. Para los seguidores blanquiazules, el PAN está situado a la derecha, mientras que el PRI y el PRD se perciben muy a la izquierda, en posiciones relativamente cercanas uno con el otro, como si fueran un frente común de oposición.

Gráfica 3. El espacio ideológico de los partidos en el continuo izquierda-derecha, según la auto-ubicación y las percepciones de los partidarios, 2007



Nota: Los promedios obtenidos en la escala de 10 puntos son los siguientes: (1) Auto-ubicación: PRI 7.04; PAN 7.18, PRD 5.53; (2) Priistas: PRI 7.24, PAN 5.90; PRD 4.01, (3) Panistas: PRI 5.06; PAN 7.89, PRD 3.59; (4) Perredistas: PRI 4.92, PAN 5.87, PRD 5.85, (5) Independientes: PRI 5.80, PAN 6.57, PRD 4.17.

Fuente: *Reforma*, Encuesta nacional en vivienda, noviembre de 2007 (n=1,530).

Extrañamente, los seguidores del PRD perciben un espectro ideológico menos polarizado y no tan diferenciado como su liderazgo a veces describe el escenario político. Los perredistas expresan una visión convergente hacia el centro, con el PRD y el PAN en posiciones muy similares, y el PRI ligeramente a la izquierda de ambos. Finalmente, los independientes tienen una percepción muy similar a la de los promedios de auto-ubicación, pero un poco cargada a la izquierda. El electorado independiente percibe al PRD en una posición de centro

izquierda, al PRI de centro-derecha y al PAN ligeramente a la derecha de los tricolores.

De manera general, lo que puede apreciarse con estos datos es que cada grupo partidario del electorado mexicano percibe un espectro ideológico de los partidos distinto.

Algunas diferencias en el espectro ideológico también son percibidas por otros segmentos del electorado. Por ejemplo, el grado de polarización que perciben los electores con educación superior es mucho más marcada que la que perciben los electores con niveles bajos de educación. Esto se evidencia con la información presentada en la Gráfica 4.

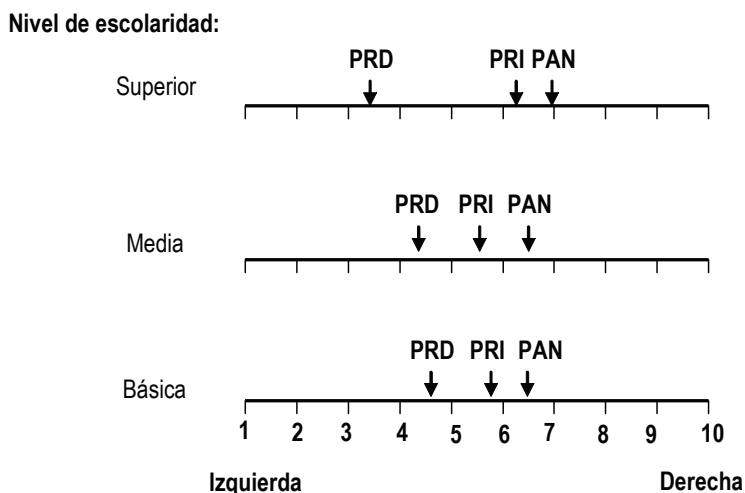
Los entrevistados con escolaridad básica perciben a los partidos aglutinados en el centro ideológico, con el PRD ligeramente a la izquierda, el PAN ligeramente a la derecha y el PRI en medio. Entre el segmento de escolaridad media el ordenamiento de los partidos se mantiene, pero los extremos se separan un poco entre sí, con distancias más o menos simétricas.

Esta separación es mucho más marcada en las percepciones de los entrevistados con escolaridad superior: en ese caso, el PRD se percibe más a la izquierda y el PAN más a la derecha, definiendo un escenario de competencia polarizada, en el cual el PRI se ubica más próximo al PAN.

Esto muestra que los electores con un mayor nivel de escolaridad definen un escenario de competencia en el que los partidos de la izquierda y la derecha están mucho más alejados ideológicamente entre sí. ¿Es este el caso? ¿Provee la escolaridad los elementos para delinear un espacio de competencia más fiel a la realidad? La manera de saberlo es contrastando las posiciones percibidas con las reales, como se hará más adelante.

Por regiones, también se perciben espacios de competencia que, si bien mantienen el ordenamiento PRD-PRI-PAN, como izquierda, centro y derecha, respectivamente, varían en el grado de diferenciación ideológica entre ellos. La Gráfica 5 da muestra de ello. En el centro del país se percibe la menor polarización. En contraste, en el centro y en el sur la polarización percibida es mayor. En las tres regiones, sin embargo, el PAN y el PRI se perciben más ideológicamente cercanos,

Gráfica 4. Percepción del espacio ideológico de los partidos en el continuo izquierda-derecha, según el nivel de escolaridad de los electores, 2007



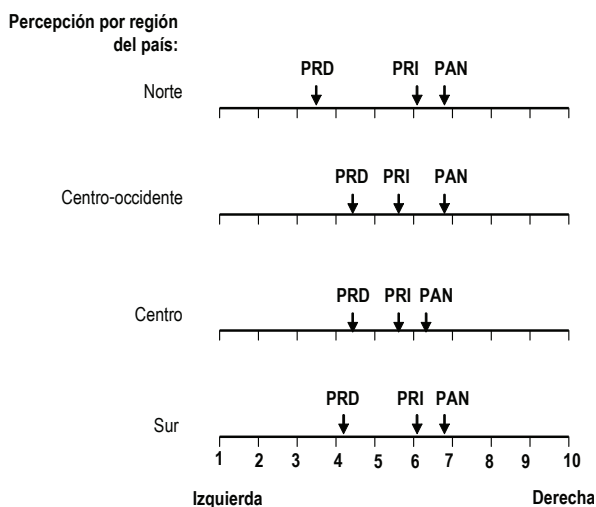
Nota: Los promedios obtenidos en la escala de 10 puntos son los siguientes: (1) Superior: PRI 6.39; PAN 7.08, PRD 3.48; (2) Media: PRI 5.59, PAN 6.55; PRD 4.37, (3) Básica: PRI 5.79; PAN 6.53, PRD 4.61. Los promedios en la escala por auto-ubicación para cada categoría de escolaridad (no mostrados en la gráfica) son: Superior 5.86, Media 6.04, Básica 7.16.

Fuente: *Reforma*, Encuesta nacional en vivienda, noviembre de 2007 (n=1,530).

mientras que el PRD se percibe más distanciado hacia la izquierda de esos partidos.

Sin embargo, en el centro-occidente hay una mayor simetría en la distancia percibida entre el PRI y los partidos en cada uno de sus flancos aunque —podría decirse que hay una ligeramente mayor cercanía al PRD que al PAN. Esto significa que en esa región en la que el PAN es particularmente fuerte, los otros partidos se perciben como un frente opositor.

Gráfica 5. Percepción del espacio ideológico de los partidos en el continuo izquierda-derecha, según la región del país, 2007



Nota: Los promedios obtenidos en la escala de 10 puntos son los siguientes: (1) Norte: PRI 6.07, PAN 6.86, PRD 3.64, (2) Centro-occidente: PRI 5.72, PAN 6.99, PRD 4.40, (3) Centro: PRI 5.48, PAN 6.32, PRD 4.49, (3) Sur: PRI 6.19, PAN 6.73, PRD 4.35. Los promedios en la escala por auto-ubicación para cada región (no mostrados en la gráfica) son: Norte 6.76; Centro-occidente 6.15, Centro 6.00, Sur 6.69.

Fuente: *Reforma*, Encuesta nacional en vivienda, noviembre de 2007 (n=1,530).

En general, lo que estos datos muestran es que los electores perciben a los partidos de manera diferenciada en el espectro ideológico, pero suelen situarlos en posiciones centristas y centro-derechistas. En el caso de la auto-ubicación de los propios electores partidarios, el espacio de competencia de hecho se enfoca en las posiciones de centro-derecha. ¿Es ese el lugar donde los partidos se sitúan realmente? ¿Es el sistema de partidos en México un espacio donde las opciones políticas tienden al centro-derechismo, incluso el PRD? Si tomamos las posiciones en las que se ubican los electorados de los partidos probablemente sí, pero si consideramos las percepciones de

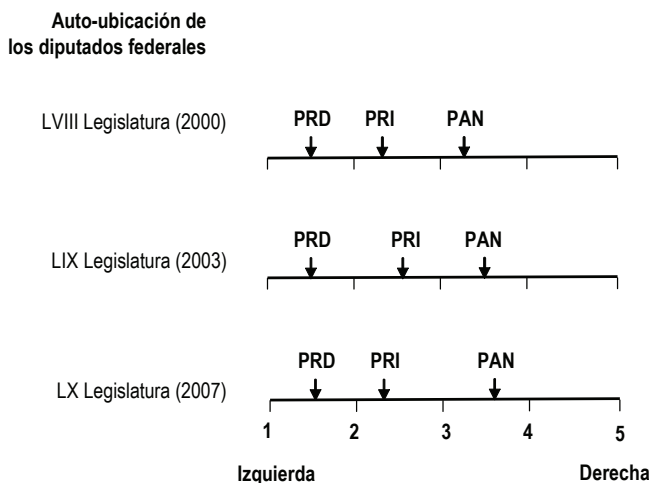


los propios electorados partidistas acerca de los partidos, depende de cada subgrupo; y si le preguntamos a los miembros de los propios partidos, entonces no.

Para responder adecuadamente a la pregunta de dónde se sitúan los partidos, utilizaremos los datos derivados de las encuestas hechas por el diario *Reforma* a los diputados federales de las últimas tres legislaturas, la LVIII (2000-2003), la LIX (2003-2006) y la LX (2006-2009). Las encuestas se hicieron al principio de cada legislatura, una vez instalada, en el otoño de 2000 y 2003 y en la primavera de 2007. En esas encuestas se aprovechó para preguntar a los legisladores su propia ubicación ideológica en una escala. Desafortunadamente no se utilizó la misma escala de 10 puntos sobre la cual respondieron los electores, pero sí una de 5 puntos en la que se les pedía a los diputados que señalaran si eran de izquierda, centro-izquierda, centro, centro-derecha o derecha. Los resultados para cada uno de esos años se presentan en la Gráfica 6.

Estos datos muestran que los partidos políticos, con base en las respuestas de los miembros de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, mantienen el ordenamiento PRD-PRI-PAN que perciben los electores. Sin embargo, los propios grupos parlamentarios tienden hacia posiciones más de izquierda de lo que los electores, en general, perciben. El PRD, por ejemplo, se ubica como un partido de izquierda, el PRI como uno de centro-izquierda y el PAN como una opción de centro-derecha. El punto de gravedad pareciera estar en la categoría de centro-izquierda, pero las encuestas a los legisladores también revelan ciertos movimientos. Por ejemplo, el PRI en 2003, cuando ganaron la mayor proporción de diputados, era un PRI más centrista que los grupos parlamentarios inmediatamente previos y posteriores. ¿Explica eso parte del éxito electoral que los tricolores tuvieron en 2003? Por otra parte, el PAN ha venido moviendo su posición hacia la derecha en cada legislatura, reflejando también el deslizamiento de su electorado. Estos datos confirman que el panismo se ha movido a la derecha en sus dos facetas, tanto entre los políticos como entre sus electores. La coalición centrista que el PAN había armado durante los noventa prácticamente se ha “derechizado” después de la alternancia.

Gráfica 6. Posiciones de los diputados federales en el espectro ideológico izquierda-derecha, por grupo parlamentario, 2000, 2003 y 2007



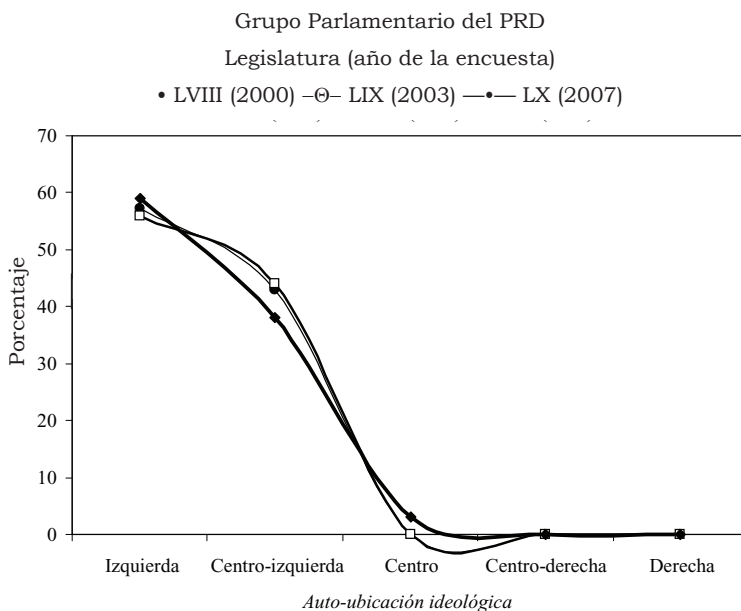
Nota: Se utilizó una escala de 5 puntos y los promedios por grupo parlamentario en cada año son los siguientes: (1) 2000: PRI 2.29, PAN 3.18, PRD 1.43, (2) 2003: PRI 2.63, PAN 3.49, PRD 1.44, (3) 2007: PRI 2.22, PAN 3.62, PRD 1.44.

Fuente: *Reforma*, encuestas a legisladores, 2000 (n=180), 2003 (n=180), 2007 (n=290), correspondientes a la primera medición de actitudes de los diputados federales realizadas en cada una de esas legislaturas.

Esto puede verse más claramente con las distribuciones de los legisladores en el espectro ideológico, de donde se derivan los promedios mostrados en la gráfica anterior.

Las distribuciones ideológicas de los diputados federales se pueden ver en las gráficas 7, 8 y 9. El PRD ha variado poco en su distribución ideológica de izquierda y centro-izquierda durante las tres últimas legislaturas. Salvo en la última legislatura, en la que 3% de los diputados perredistas se dijeron de “centro”, el 100% de esa fracción parlamentaria ha tenido una ubicación de izquierda o centro-izquierda. De hecho, la mayoría se ha asumido de izquierda.

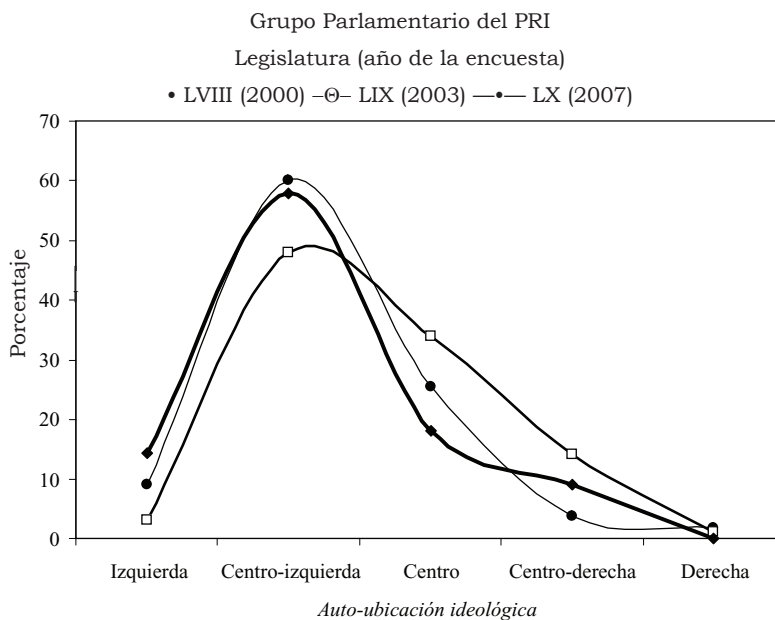
Gráfica 7. Distribución de los diputados federales del PRD en el espectro ideológico izquierda-derecha en tres legislaturas, 2000, 2003 y 2007



Nota: Se utilizó una escala de 5 puntos y los porcentajes en cada año son los siguientes: (1) 2000: izquierda 57%, centro-izquierda 43%, centro 0%, centro-derecha 0%, derecha 0%, (2) 2003: izquierda 56%, centro-izquierda 44%, centro 0%, centro-derecha 0%, derecha 0%, (3) 2007: izquierda 59%, centro-izquierda 38%, centro 3%, centro-derecha 0%, derecha 0%.

Fuente: *Reforma*, encuestas a legisladores, 2000 (n=180), 2003 (n=180), 2007 (n=290), correspondientes a la primera medición de actitudes de los diputados federales realizadas en cada una de esas legislaturas.

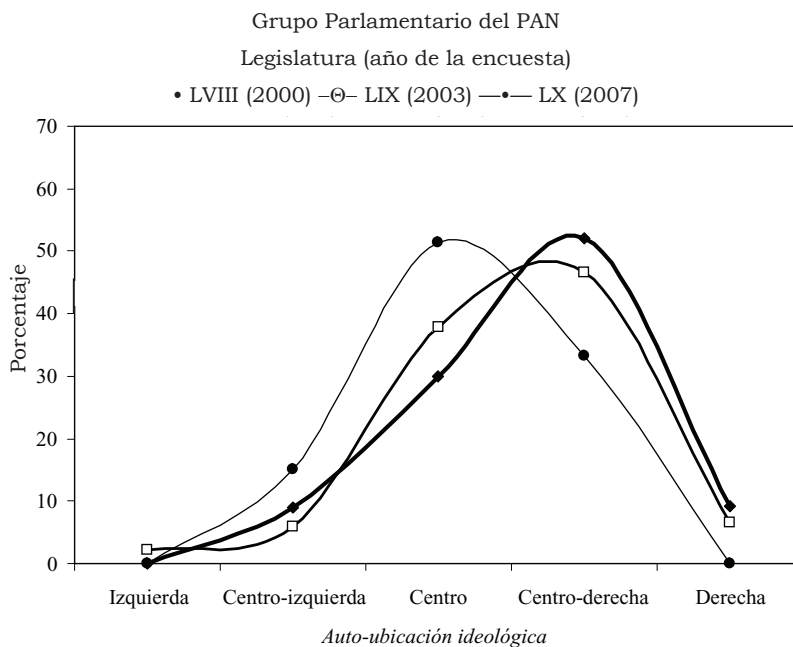
Gráfica 8. Distribución de los diputados federales del PRI en el espectro ideológico izquierda-derecha en tres legislaturas, 2000, 2003 y 2007



Nota: Se utilizó una escala de 5 puntos y los porcentajes en cada año son los siguientes: (1) 2000: izquierda 9%, centro-izquierda 60%, centro 25%, centro-derecha 4%, derecha 2%, (2) 2003: izquierda 3%, centro-izquierda 48%, centro 34%, centro-derecha 14%, derecha 1%, (3) 2007: izquierda 14%, centro-izquierda 58%, centro 18%, centro-derecha 9%, derecha 0%.

Fuente: *Reforma*, encuestas a legisladores, 2000 (n=180), 2003 (n=180), 2007 (n=290), correspondientes a la primera medición de actitudes de los diputados federales realizadas en cada una de esas legislaturas.

Gráfica 9. Distribución de los diputados federales del PAN en el espectro ideológico izquierda-derecha en tres legislaturas, 2000, 2003 y 2007



Nota: Se utilizó una escala de 5 puntos y los porcentajes en cada año son los siguientes: (1) 2000: izquierda 0%; centro-izquierda 15%; centro 52%; centro-derecha 33%; derecha 0%; (2) 2003: izquierda 2%; centro-izquierda 6%; centro 38%; centro-derecha 47%; derecha 7%; (3) 2007: izquierda 0%; centro-izquierda 9%; centro 30%; centro-derecha 52%; derecha 9%.

Fuente: *Reforma*, encuestas a legisladores, 2000 (n=180), 2003 (n=180), 2007 (n=290), correspondientes a la primera medición de actitudes de los diputados federales realizadas en cada una de esas legislaturas.

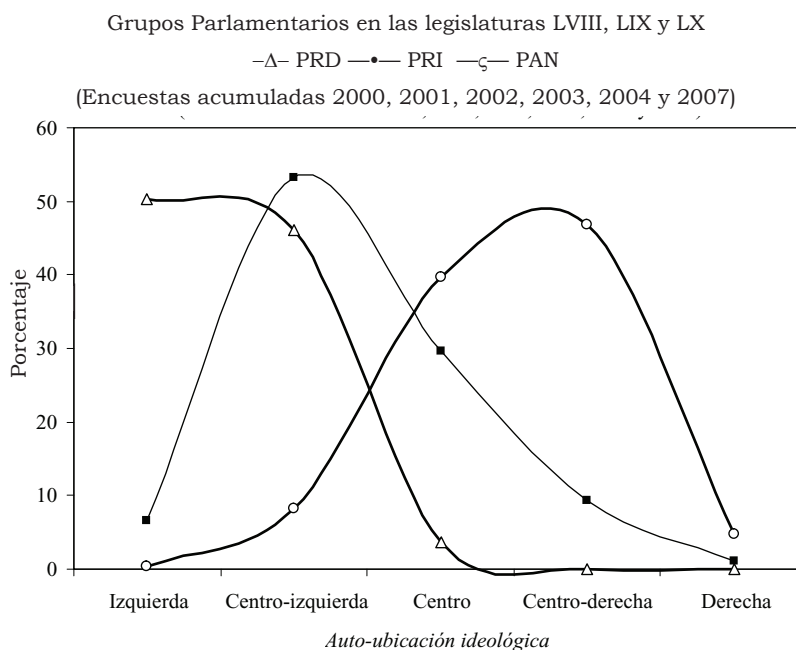
En contraste, los grupos parlamentarios del PRI han mantenido una postura mayoritaria de centro-izquierda, salvo en 2003, como ya se apuntó, cuando el partido resultó la primera fuerza en las elecciones intermedias (considerando su alianza parcial con el PVEM). Esta ubicación del PRI en el espectro político contrasta con la de sus votantes, quienes se han ubicado mayoritariamente a la derecha. Finalmente, en el caso de las fracciones parlamentarias del PAN es muy notable el corrimiento hacia la derecha. A partir de la de 2000, en la que la mayoría de los diputados panistas se consideraban de centro, en cada legislatura subsiguiente los panistas centristas han disminuido y los de derecha han aumentado. En la LX Legislatura, la mayoría era de centro-derecha y tan sólo un tercio era de centro.

Tomando en cuenta todas las encuestas que *Reforma* hizo a los diputados federales desde 2000 hasta 2007 (esto incluye, además de las ya mencionadas, otras en 2001, 2002 y 2004), la Gráfica 10 ofrece un retrato ideológico de los partidos en el Congreso. En ésta se denota una nutrida presencia en las posiciones de izquierda y centro-izquierda con el PRD y el PRI, y en las de centro-derecha con el PAN. El centro aparece relativamente poco poblado. ¿Tiene esto implicaciones para las dinámicas legislativas? ¿Refleja esto una política polarizada en la que es más difícil llegar a acuerdos? ¿La diferenciación ideológica entorpece la cooperación legislativa? En otros lados se ha documentado una fuerte relación entre la distancia ideológica que los legisladores perciben en los otros partidos y la falta de cooperación (Moreno, 2004). Pareciera que dicho efecto en el Congreso es ver a los miembros de las bancadas opuestas con binoculares, pero al revés, como todo suele verse más lejos.

El corrimiento del PAN a la derecha que se describió anteriormente no sólo se ha observado entre sus legisladores. También la composición ideológica de los delegados de ese partido político confirma que se trata de un corrimiento más generalizado. Las encuestas realizadas a los delegados numerarios del PAN en las asambleas nacionales de 2004 y 2007 documentan un cambio muy marcado en la identidad ideológica de ese partido.

Esto se muestra en la Gráfica 11. En 2004, la postura dominante de los panistas en la escala izquierda-derecha era el centro, con 42%.

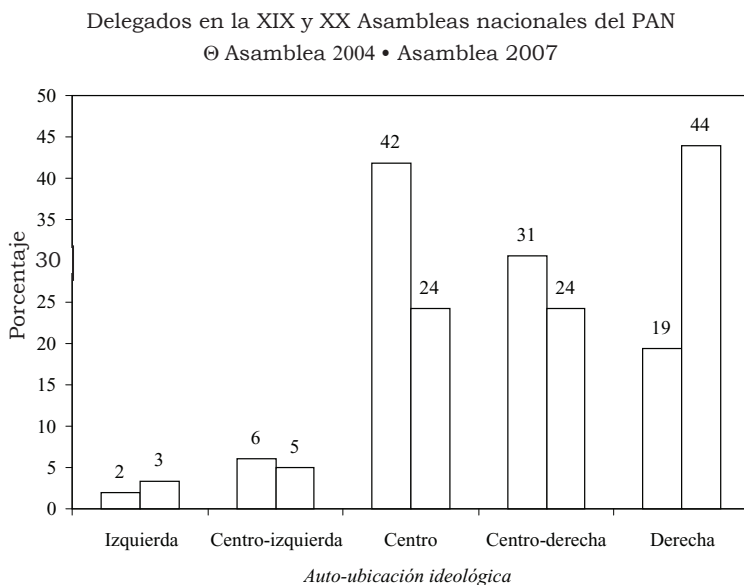
Gráfica 10. Distribución de los diputados federales del PRD, PRI y PAN en el espectro ideológico izquierda-derecha en tres legislaturas, datos acumulados de todas las encuestas entre 2000 y 2007



Nota: Se utilizó una escala de 5 puntos y los porcentajes en cada año son los siguientes: (1) PRD: izquierda 50%, centro-izquierda 46%, centro 4%, centro-derecha 0%, derecha 0%, (2) PRI: izquierda 7%, centro-izquierda 53%, centro 30%, centro-derecha 9%, derecha 1%, (3) PAN: izquierda 0%, centro-izquierda 8%, centro 40%, centro-derecha 47%, derecha 5%.

Fuente: *Reforma*, encuestas a legisladores, realizadas en 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2007 (n total=1,310).

Gráfica 11. Distribución en el espectro ideológico izquierda-derecha de los delegados del PAN que asistieron a las asambleas nacionales de ese partido en 2004 y 2007



Nota: Los porcentajes son efectivos, sin considerar un 2% y un 9% que no se ubicaron en la escala ideológica en 2004 y 2007, respectivamente.

Fuente: *Reforma*, encuestas a delegados numerarios del Partido Acción Nacional con derecho a voto que asistieron a las asambleas nacionales de 2004, en Querétaro (n=465), y 2007, en León (n=690).

A eso le seguía la postura de centro-derecha con, 31%. Sin embargo, tan sólo tres años después, la mayor proporción de los delegados blanquiazules en la asamblea nacional se consideraban de derecha, 44%, mientras que las proporciones de centro y centro-derecha se habían reducido a 24% cada una.

Estos datos indican que, en general, la política en México sí estaba más polarizada en 2006 que en 2000, pero no porque el PRD se haya radicalizado más hacia la izquierda, sino porque el PAN prácticamente se ha deslizado a la derecha. Este fenómeno se ha reflejado también entre los electores.



El electorado del PRD se ha asumido como de centro-izquierda, mientras que el del PAN se ha movido de una postura centrista a otra de centro-derecha. El PRI es el único partido que parece tener cierta incongruencia entre sus cuadros políticos de elite y sus seguidores a nivel de masas: mientras que los primeros se asumen principalmente como una opción de centro-izquierda, los segundos tienden más a la derecha. Ese es un dilema de competencia y de identidad que el mismo PRI tendrá que enfrentar en los próximos años.

### **Bibliografía**

- Almond, Gabriel y Sidney Verba (1963/1989), *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Sage Publications, Newbury Park.
- Beck, Paul Allen y M. Kent Jennings (1982), "Pathways to Participation", *American Political Science Review*, vol. 76, núm. 1, pp. 94-108.
- Buendía, Jorge y Alejandro Moreno (bajo la coordinación científica y editorial de Mitchell Seligson) (2004), "La cultura política de la democracia en México, 2004: México en tiempos de competencia electoral", reporte de la encuesta LAPOP, publicado por la Universidad de Vanderbilt, la U.S. Agency for International Development y el ITAM.
- Butcher, Jacqueline (comp.) (2007), *México solidario: participación ciudadana y voluntariado*, LIMUSA-TEC, México.
- Camp, Roderic A. (2001), *Citizen Views of Democracy in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Catterberg, Gabriela y Alejandro Moreno (2006), "The Individual Bases of Political Trust: Trends in New and Established Democracies", *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 18, núm. 1, pp. 31-48.
- Coleman, Kenneth y Pablo Parás (2006), *Cultura política de la democracia en México*, Vanderbilt University, Nashville.
- Diamond, Larry (1999), *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Edsall, Thomas (2006), *Building red America: The New Conservative Coalition and the Drive for Permanent Power*, Basic Books, Nueva York.

- Fiorina, Morris P. (2005), *Culture War? The Myth of a Polarized America*, Pearson Longman, Nueva York.
- Gunther, Richard y Kuan Hsin-chi (2007), "Value Cleavages and partisan Conflict", en Gunther *et al.* (comps.), *Democracy, Intermediation, and Voting on Four Continents*, Oxford University Press, Oxford.
- Halman, Loek, Ronald Inglehart, Jaime Díez Medrano, Ruud Luijkx, Alejandro Moreno y Miguel Basáñez (2008), *Changing Values and Beliefs in 85 Countries: Trends from the Values Surveys from 1981 to 2004*, Brill, Leiden, Holanda.
- Inglehart, Ronald (1990), *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- (1997), *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Inglehart, Ronald y Wayne E. Baker (2000), "Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Cultural Values", *American Sociological Review*, vol. 65, febrero, pp. 19-51.
- Inglehart, Ronald y Christian Welzel (2005), *Modernization, Cultural Change, and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Knutsen, Oddbjørn y Staffan Kumlin (2005), "Value Orientations and Party Choice", en Jacques Thomassen, (comp.), *The European Voter: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, Oxford.
- Layton, Michael (2006), "¿Cómo se paga el capital social?", *Foreign Affairs en Español*, vol. 6, núm. 2, pp. 163-172.
- Lipset, Seymour M. y Jason M. Lakin (2004), *The Democratic Century*. University of Oklahoma Press, Norman, OK.
- McCarty, Nolan, Keith T. Poole y Howard Rosenthal (2006), *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*, MIT Press, Cambridge.
- Moreno, Alejandro (2001), "Democracy and Mass Belief Systems in Latin America", en Roderic A. Camp (comp.), *Citizen Views of Democracy in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, PA (también publicado en español).
- (2002), "Corruption and Democracy: A Cultural Assessment", *Comparative Sociology*, vol. I, núms. 3-4, pp. 495-507.

- (2004), “Issues and Parties in the Mexican Congress: The Effects of Ideology on Gridlock”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (comps.), *Reforming the State in Mexico*, en proceso de revisión.
- (2005), *Nuestros valores: los mexicanos en México y en Estados Unidos a inicios del siglo XXI*, t. VI (serie Los valores de los mexicanos), Departamento de Estudios Económicos y Sociopolíticos, Banamex, México.
- (2006), “Ideologías, estilos de vida y votos”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 6, núm. 2, pp. 53-65.
- (2007), “Citizens’ Values and Beliefs towards Politics: Is Democracy Growing Attitudinal Roots in Mexico?”, investigación presentada en la conferencia “Los desafíos de la democracia mexicana”, Centro Woodrow Wilson, Washington D.C., junio de 2007.
- Moreno, Alejandro y Patricia Méndez (2002), “Attitudes towards Democracy: Mexico in Comparative Perspective”, *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 43, núms. 3-5, junio, pp. 350-67.
- Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Secretaría de Gobernación (2003), *Deconstruyendo la ciudadanía*, Segob/Miguel Ángel Porrúa, México.
- (2005), *Demos ante el espejo: análisis de la cultura política y las prácticas ciudadanas en México*, Segob/UNAM, México.
- (2007), *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006*, Segob, México.
- White, John Kenneth (2003), *The Values Divide: American Politics and Culture in Transition*, Chatham House, Nueva York.

# El comportamiento electoral: una construcción tipológica de votantes y abstencionistas<sup>1</sup>

*Ignacio Camargo-González<sup>2</sup>*

En las ocho elecciones presidenciales realizadas en nuestro país entre 1964 y 2006, el promedio de abstencionismo alcanzó el 35.98%. En el estado de Chihuahua, por su parte, una de las ocho entidades con mayor tendencia al abstencionismo, la cifra de ausentes en las urnas para las últimas seis elecciones se situó en 47.16%, doce puntos porcentuales por encima de la media nacional. Esta particularidad del electorado en la entidad ha suscitado un enorme interés por el fenómeno de la participación/abstención. Los estudios de corte cuantitativo proponen la medición de ciertas variables significativas definidas de manera apriorística y probabilística, y otros, la gran mayoría, se sitúan en el nivel descriptivo, sin pretender explicar las causas de una conducta de este tipo. Por ello, el objetivo de este artículo es una construcción tipológica de votantes y abstencionistas que permita, a partir de grupos de enfoque realizados en cuatro ciudades del estado de Chihuahua, complementar ambos tipos de abordaje del problema y estar en condiciones de describir y predecir el fenómeno de la abstención.

<sup>1</sup> Este artículo fue elaborado en el marco de la investigación: “Democracia y comportamiento electoral: un estudio sobre el abstencionismo en el estado de Chihuahua en el 2008”. El trabajo de campo, que inició en abril de 2008, se realizó en las ciudades de Delicias, Hidalgo del Parral, Cuauhtémoc y Chihuahua. En la indagatoria participaron investigadores de la Universidad Autónoma de Chihuahua y fue posible gracias al financiamiento del Instituto Estatal Electoral del estado de Chihuahua.

<sup>2</sup> Doctor en Ciencias Sociales, profesor de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Chihuahua, México. Orienta su trabajo a la investigación del desempeño gubernamental, regímenes democráticos y los actores de la política. Correo electrónico: [icamargo@uach.mx](mailto:icamargo@uach.mx).

*Palabras clave:* comportamiento electoral, abstencionismo electoral, participación electoral, construcción tipológica, tipos construidos.

Data about low voter turn out in federal presidential elections since 1964 show a growing trend with an average of 35.98% non-participation. The state of Chihuahua has one of the highest non-participation percentages in the country, averaging in the last elections 47.16%. This article reviews the quantitative literature about the specificities of this state's electorate and presents original data surveys in focus groups in four local cities. The article suggests ways of providing a typological profile of voters and non voters in order to better describe and predict the electoral behavior in this state.

*Keywords:* electoral behavior, low electoral turn out, electoral participation.

## Presentación

La conducta abstencionista de los votantes chihuahuenses no es reciente. Uno de los primeros estudios descriptivos sobre la participación/abstención a nivel estatal (Martínez Azzad, 1985: 236), clasificaba ya en 1983 al estado de Chihuahua entre las entidades con mayor tendencia al abstencionismo. Las siete entidades que ocupaban este rubro, en el periodo comprendido entre 1973 y 1982, junto con el estado de Chihuahua eran: Sonora, Sinaloa, Nayarit, Colima, Coahuila, Tamaulipas y Michoacán, que habían observado porcentajes de abstención que oscilaban entre 32 y 53 por ciento.

De acuerdo con la primera secuencia de datos analizados por Martínez, Azzad (1973-1982), y exclusivamente para el estado de Chihuahua, resultaba evidente la tendencia abstencionista; en los cuatro periodos que observó la abstención se colocó entre 50.9 y 59.7%. En las siguientes dos elecciones, la intermedia de 1985 y la elección presidencial de 1988, la tendencia incremental de la abstención se mantuvo para colocarse en 63.8 y 61.2%, respectivamente.

En los dos periodos siguientes se recuperó en la participación; en las elecciones de 1991 y 1994 se incrementó la afluencia de votantes tal y como ocurrió en la gran mayoría de las entidades del país. Algunas hipótesis que se manejan respecto de los factores que influyeron

Cuadro 1. Porcentajes de abstención.  
Elecciones federales de diputados al Congreso General 1973-2006

	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006
Sonora	65.61	49.16	73.84	53.5	58.97	56.67	37.05	23.96	39.47	36.09	47.41	44.03
Sinaloa	51.30	54.75	71.53	32.44	54.55	53.35	34.41	22.79	42.1	35.68	59.58	43.38
Nayarit	72.81	44.33	71.24	43.75	51.26	50.84	42.83	30.87	54.78	37.3	62.66	45.72
Colima	56.49	58.53	67.96	35.69	48.69	57.13	33.86	21.63	32.22	33.67	44.7	37.09
Coahuila	53.36	42.02	67.03	53.14	68.83	63.24	45.07	32.80	54.97	41.4	66.78	45.55
Tamaulipas	43.54	50.86	63.01	35.68	52.83	59.19	34.14	22.48	46.36	37.14	59.94	44.91
Michoacán	40.83	36.16	60.84	46.8	64.33	61.85	32.32	22.49	47.98	39.21	65.62	49.36
Chihuahua	54.54	52.89	59.75	50.91	63.88	61.22	34.2	24.94	45.9	41.8	65.2	51.24

Fuente: Elaboración propia con base en Comisión Federal Electoral, Secretaría de Gobernación (1983); Martínez Azzad (1985); Gómez Tagle (1989); IFE (2008).

en el incremento de la participación fueron algunas modificaciones al régimen legal, que promovía una mayor equidad entre las fuerzas políticas, mayor certeza en los procesos, esto mediante la implantación en 1990 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y las campañas partidistas en favor de la paz, fenómeno también conocido como el 'voto del miedo'. La secuencia continúa con una abstención moderada de 45.9 en 1997 y de 41.8, en el 2000, para colocarse en 2003 y 2006 en los niveles de abstención crítica que se tenían hasta antes de 1988.

Para el año 2007, en el caso de las cuatro ciudades en las que se realizaron los grupos de enfoque para la construcción tipológica a nivel municipal, los porcentajes de participación fueron los siguientes: i) Hidalgo del Parral, 44.62%; ii) Delicias, 40.03%; iii) Cuauhtémoc, 33.10%; y, iv) Chihuahua, 42.54%. Un caso especial en el estado, aunque no se incluyó en el presente trabajo, fue el de Ciudad Juárez, que experimentó una afluencia en la participación que apenas llegó al 27.85%; se contaba en ese momento con un padrón de 993,258 electores potenciales, de los cuales asistieron al llamado de las urnas únicamente 276,669.

Se tienen muchas hipótesis y pocas respuestas en cuanto a las causas de la conducta abstencionista en la entidad. Algunas de las aproximaciones al fenómeno, desde el enfoque cuantitativo por ejemplo (Moreno, 2003), nos permiten identificar ciertas características de los abstencionistas, pero con las limitantes propias de este tipo de enfoque; una generalización en términos de probabilidad con preguntas cerradas para actores, que no explica del todo un fenómeno complejo como el de la abstención. Por su parte, los trabajos descriptivos (Martínez Azzad, 1985) nos pueden decir cuántos votaron y cuántos se abstuvieron de hacerlo, aunque sin avanzar en las causas de tales resultados.

Por tal motivo, y en un intento por complementar las limitaciones de ambos tipos de enfoques, en el presente artículo se elabora una tipología de votantes y abstencionistas a partir de grupos de enfoque realizados con votantes potenciales en el estado de Chihuahua. Los datos recabados procedieron de cuatro grupos de enfoque llevados a cabo en las ciudades de Chihuahua, Delicias, Cuauhtémoc e Hidalgo del Parral en agosto de 2008.

La estrategia del análisis para los *corpus* discursivos fue de tipo axial, abierta y selectiva para la elaboración de las categorías y la selección de temas emergentes de los datos. El énfasis se colocó en este caso en las razones (que se dividen en motivos y causas) que los propios actores esgrimieron para participar o abstenerse durante los últimos tres procesos electorales en los que debieron participar.

### **Comportamiento electoral**

El comportamiento electoral es el resultado de la conducta agregada del acto de votar o de abstenerse de hacerlo y que, de manera individualizada, realizan cierto tipo de agentes facultados para ello. Este tipo de comportamiento se encuentra constreñido por las propiedades estructurales del tipo de régimen en el que ocurre. Además, los actos que realizan los agentes en la esfera político-electoral son encauzados por sus propias evaluaciones y por reglas formales e informales que los 'orientan'.

Algunas de las reglas con las que funciona este sistema serían: que los ciudadanos (agentes-actores) que pueden emitir su voto, o abstenerse, son aquellos que integran el cuerpo electoral, para lo cual existe también una serie de requisitos; que el triunfo del proceso de selección lo obtiene el partido o candidato que haya logrado el mayor número de votos, y que los momentos en los que se convoca a los ciudadanos, en calidad de electores, han sido previamente determinados por una instancia facultada para ello por el propio régimen. El comportamiento electoral es, entonces, la manifestación de una de las opciones de participación política a disposición de la ciudadanía en el que, como en todo fenómeno social, intervienen múltiples factores que lo determinan: políticos, económicos, culturales, psicológicos y contextuales (Camargo-González, 2009: 8-9).

Otro aspecto relevante de la relación entre actores y el sistema político-electoral en la mediación de los procesos electorales son las opciones de intervención. Los agentes tienen la posibilidad de: integrarse a los órganos que administran los procesos electorales, convertirse en activistas de los partidos políticos, competir por los cargos de elección



popular y de gobierno, etcétera. No obstante, podemos señalar que la más importante, desde el punto de vista del funcionamiento de la democracia electoral, sería la participación del ciudadano en su calidad de votante y/o de abstencionista.

Este hecho se debe principalmente a que los regímenes democráticos requieren de la participación de la ciudadanía en esta dimensión de la política; el poder soberano se encuentra depositado idealmente en el pueblo, que debe decidir, mediante su voto, quiénes serán los responsables del gobierno por un periodo determinado. Así, tenemos que el papel del votante potencial para un proceso electoral se encuentra limitado a dos opciones: ‘elegir’, de entre los partidos que compiten por su preferencia, o de ‘abstenerse’.

Desde la perspectiva teórica de la participación electoral, en los regímenes democráticos tenemos una disyuntiva: Para unos, el abstencionismo electoral en un régimen democrático es: i) una expresión del propio modelo democrático que concibe la existencia de los ciudadanos activos e inactivos (con su derecho a no participar); en el que, ii) una concurrida participación sólo tiene lugar cuando hay tensiones internas; que, iii) el régimen democrático obtiene su legitimidad gracias a la observancia de las reglas del juego democrático, más allá de los niveles de participación (Dahl, 1982: 22); y que, iv) la participación moderada es la expresión de satisfacción con la democracia y su funcionamiento.

Para otros, por el contrario, el fenómeno del abstencionismo: *a)* es un problema que debe resolverse; *b)* los regímenes democráticos requieren de la mayor participación posible dado que; *c)* de ella obtienen la anuencia para su instauración y funcionamiento; y, *d)* la abstención es consecuencia de la insatisfacción ciudadana con el desempeño de los gobiernos democráticos y, por tanto, es un indicador de los niveles de lealtad y legitimidad de este tipo de organizaciones e instituciones políticas.

Algunos de los factores que han sido considerados como determinantes de las variaciones en la participación y/o abstención serían: el tipo de régimen, el marco legal, el sistema de partidos, el fenómeno migratorio, la cultura política, los niveles educativos, el grado de desarrollo económico, etcétera.

Sólo por poner un ejemplo, el del marco legal, resulta evidente la variación de los niveles de participación y/o abstención, según se trate de: el modelo de empadronamiento (automático-voluntario); el tipo de sanción para la abstención (formal-informal); y, la modalidad reglamentaria para la emisión del sufragio (vínculo territorial-sin vínculo territorial) que requiere además de la anuencia formalizada del régimen electoral (credencial-no credencial).

No obstante, más allá de la idea que se tenga sobre el papel que debería desempeñar el votante, de la perspectiva teórica con la que se identifique a un determinado régimen democrático, y de los factores que prevalezcan en conformación de la conducta abstencionista, el problema de investigación del comportamiento electoral en su dimensión de 'abstención' subsiste y se puede resumir en las siguientes dos preguntas: ¿quiénes se abstienen? y ¿por qué lo hacen? Por tal motivo, el objetivo de este trabajo es identificar y elaborar, a partir del método tipológico, las categorías de votantes y abstencionistas que resultan de la construcción de datos que proceden de grupos focales.

### **Una aproximación al método tipológico**

La construcción tipológica es un recurso analítico que ha sido utilizado por una gran diversidad de disciplinas científicas, en la que se incluye por supuesto a la sociología política. El término 'tipo' tiene su origen en la palabra griega *typos*, que significa impresión, molde o modelo (Tiryakian, 1989: 365-372).

Como su nombre lo indica, 'tipo', como concepto, hace referencia a las características recurrentes y distintivas, a las cualidades o atributos asignados no a un solo individuo, sino al agregado del que forma parte y se busca que preferentemente surjan de los propios datos.

En la producción de conocimiento científico los 'tipos' son utilizados para seleccionar, comparar y generalizar. La manera en la que se procede para la construcción de los tipos es la extracción de los rasgos esenciales de individuos o procesos de los que se requiere conocer creando categorías o comportamientos generalizables. De acuerdo con

Paul Lazarsfeld (1962: 10-11) el método tipológico es tan antiguo como la ciencia misma.

La mayoría de los conceptos que utilizamos hoy en día en sociología son producto del pensamiento tipológico, algunas veces empleado de manera explícita y otras de manera tácita.

De acuerdo con Velasco (1997: 289-323) el método tipológico atañe primordialmente las tareas de organización e interpretación de las evidencias, así como a la elaboración teórica. Según ella misma y Hempel (1963: 210-230), el procedimiento tipológico puede cumplir cuando menos cuatro diferentes funciones en la investigación empírica: i) como medio para la selección de casos de estudio, entre un universo de análisis amplio, con la finalidad de estudiar algunos aspectos con detalle (tipo promedio o clasificadorio); ii) como un instrumento auxiliar en la organización de la información, en vista de un marco conceptual definido (tipo clasificadorio o básico y extremo); iii) como un resultado intermedio en la construcción del objeto de estudio (tipo clasificadorio y extremo); y, iv) como una vía en la construcción de conceptos o sistemas teóricos específicos (tipo ideal).

En el análisis tipológico que aquí se presenta hemos optado por la variante del 'tipo-construido', desarrollado por Mckinney (1962). De acuerdo con este autor, el tipo ideal construido es una selección, abstracción, combinación y, a veces, una acentuación planeada e intencional de un conjunto de criterios con referentes empíricos que sirven de base para la comparación de los casos; es un medio para reducir la dispersión y la complejidad de los fenómenos a un nivel más general y coherente.

Esta versión de construcción de tipos tiene la función de: *a)* identificar y simplificar y, *b)* comparar y predecir. La primera de estas funciones, de acuerdo con el propio Mckinney, se cumple por medio de la conceptualización, que significa generalizar 'hasta cierto grado'. Y la generalización, por su parte, se refiere a reducir el número de objetos y concebir algunos de ellos como idénticos en función de algún elemento.

Las características relevantes que identifican el procedimiento para el tipo construido son: i) ordenan una serie de atributos en una configuración que no se experimenta necesariamente en forma directa; ii)

destaca uno o varios de los atributos con fines teóricos; iii) es determinado en gran parte por la actividad selectiva y creativa del investigador; y iv) su valor no radica en la precisión de su correspondencia con la experiencia perceptual, sino en su capacidad explicativa.

De aquí las propiedades de la categorización que proponemos. Algunos de los tipos proceden del análisis de los datos cualitativos de los grupos focales, otros fueron inferidos de actos (o actitudes) potenciales que los propios agentes concibieron como opciones estratégicas; los menos fueron tipos incluidos, dado que se encontró evidencia de estar presentes, más allá de los datos recabados para nuestra investigación.

En el Cuadro 2 se ordenan los tipos construidos con los que pretendemos aprehender la uniformidad de las conductas y eventos en los que intervienen los actores abstencionistas y votantes. La clasificación que aquí se propone es flexible: los agentes pueden ser ubicados en alguna de ellas, pero también pueden 'reubicarse' en otra. Se tienen los casos, por ejemplo, de los tipos 'híbridos', que siendo categorizados de un modo, circunstancialmente pertenezcan a otra de las categorías que se proponen. Más abajo se expone el contenido de cada una de estas categorías.

Cuadro 2. Tipología de abstencionistas/votantes temas y categorías emergentes

<i>Tema</i>	<i>Categoría</i>	<i>Distribución tipológica</i>
Actores	Abstencionistas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• invisible</li> <li>• técnico</li> <li>• contingente</li> <li>• racional o político</li> <li>• beligerante</li> </ul>
Actores	Votantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• duro</li> <li>• intermitente</li> <li>• free rider</li> <li>• clientelar</li> <li>• nominal</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en los datos del análisis cualitativo.

## Una tipología de abstencionistas

Los actores abstencionistas invisibles son aquellos que, teniendo el derecho y cumpliendo con los requisitos para convertirse en votante potencial nunca han sido incluidos en el padrón electoral (PE) ni en el listado nominal (LN). Este hecho se debe principalmente a dos causas: i) que el agente haya tomado la decisión de no inscribirse; y, ii) que no sepa de la existencia y objetivos del régimen político electoral en el que le corresponde la 'postura' de elector.

El 'invisible' es un tipo ideal construido que ha sido recuperado de la literatura consultada para complementar nuestra propuesta. En los primeros estudios sobre abstencionismo, a este fenómeno se le conoció como 'marginalismo político' (González Casanova, 1986: 89-126), ya que los actores de este tipo quedaban al margen del sistema político-electoral y por tanto eran invisibles a la contabilidad de los porcentajes finales de abstencionistas.<sup>3</sup>

La existencia de los invisibles se debe principalmente al factor 'régimen electoral', en el que votar es una 'obligación', pero la inscripción en el padrón electoral es voluntaria y no se dispone de una pena corporal para los infractores. De acuerdo con la legislación, los ciudadanos están 'obligados' a acudir a un módulo del Registro Federal de Electores (RFE) a solicitar su inscripción por escrito; sin embargo, existe una gran flexibilidad respecto de la observancia de tal reglamentación.

Según se señala en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una de las obligaciones de los ciudadanos es "votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley" (36.III).<sup>4</sup> Esos términos, además, implican para el ciudadano la obligatoriedad de inscribirse de manera voluntaria ante el RFE para obtener su credencial con fotografía, requisito indispensable para emitir el sufragio.

<sup>3</sup> Revítese la diferencia entre 'abstencionismo general' y 'abstencionismo real' que propone Rogelio Ramos Oranday en "Oposición y abstencionismo en las elecciones presidenciales 1964-1982", en Pablo González Casanova (comp.), *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, Siglo XXI, México, 1985, pp. 163-194.

<sup>4</sup> Confróntese la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, México, 2006.

En nuestro país es el Instituto Federal Electoral (IFE) la instancia que tiene a su cargo las actividades relativas a la conformación y actualización del padrón electoral y la lista de electores (artículo 41.III constitucional). De acuerdo con la ley reglamentaria para este instituto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), los ciudadanos deberán inscribirse en el PE personalmente.

En esa misma ley secundaria se mantiene la 'obligatoriedad' de que todo ciudadano deba inscribirse en este padrón y que tal procedimiento deberá realizarse personalmente.<sup>5</sup> Pero, dado que tal reglamento no posee ninguna medida coercitiva que 'conmine' al ciudadano a inscribirse, se mantiene implícita para el agente la opción de mantenerse al margen del sistema político-electoral, sin aparecer en el RFE ni en el LN, que son los documentos básicos en los que se inscribe a los ciudadanos y se les faculta para ejercer su derecho al voto.

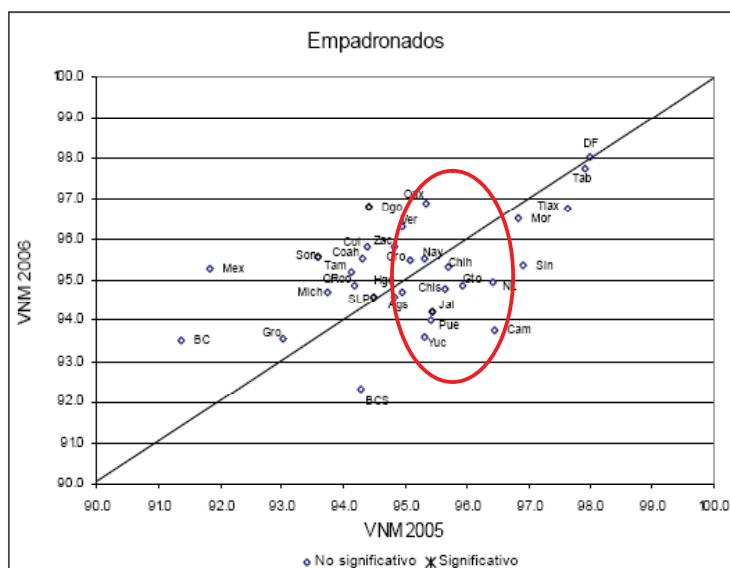
Algunos datos agregados, que dan cuenta de este tipo de agente, se pueden localizar en el instrumento denominado Verificación Nacional Muestral 2006 (IFE, 2006: 19) que se aplicó a una muestra representativa de la población. Los indicadores aplicados por la VNM detectaron que el 4.59% de la población a nivel nacional se encontraba, en el momento del levantamiento, sin registro ante el RFE.

En el caso de Chihuahua el porcentaje de cobertura del padrón obtuvo resultados similares: en el momento del levantamiento se encontraba sin registro el 4.68% de la población en edad de votar. En la Gráfica 3 se puede observar un comparativo por entidad de la cobertura de registros en PE para el 2005 y 2006.

La segunda categoría de abstencionistas que hemos construido es la de los técnicos. Por el tipo técnico se comprenderá al agente que, siendo un votante potencial, se encuentra imposibilitado para ejercer su derecho al voto por causas ajenas a su voluntad. En este caso es importante hacer la aclaración de que estaríamos hablando en términos de probabilidad; se trata de fallas técnicas que los agentes mismos podrían solventar, ya sea con un trámite ante las instancias correspondientes o, en el caso de las fallas georeferenciales, con su

<sup>5</sup> Véase el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, IFE, México, 1996, artículos 137, 143 y 148, pp. 133 y 136.

Gráfica 3. Comparativo del porcentaje de ciudadanos en el PE por entidad federativa



Fuente: IFE-Verificación Nacional Muestral (2006: 77). El 4.59% de la población a nivel nacional se encontraba sin registro ante el RFE.

desplazamiento a la sección y casilla en la que por error se les haya inscrito.

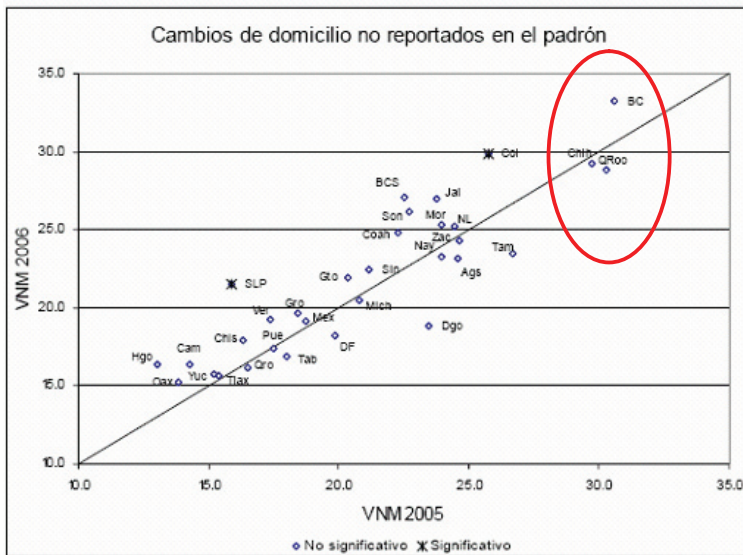
En este tipo podríamos incluir a aquellos ciudadanos que: i) habiéndose registrado en el PE no cuentan con credencial para votar porque no la han recogido; ii) que han cambiado de domicilio y no podrán sufragar en la casilla más cercana a su nueva vivienda (aunque en este caso podemos señalar que el voto y la abstención estarán en función del interés del agente por participar y de la distancia en la que hayan reubicado su residencia); iii) habiéndose registrado alguna vez en el PE, hayan fallecido; iv) que su credencial para votar presente algún error en la clasificación del PE y LN; v) que habiéndose registrado y teniendo su credencial, no se le reconozca registro alguno ni en el PE ni en la LN.

De acuerdo con la misma VNM (IFE, 2006: 39-76) las cifras que dan cuenta del abstencionista potencialmente técnico para el estado de

Chihuahua serían las siguientes: 1. Ciudadanos que se encuentran en el RFE pero no cuentan con credencial, 9.45%; 2. Ciudadanos que en marzo de 2005 no vivían en el domicilio actual, 11.9%; 3. Ciudadanos que no reportaron su cambio de domicilio en el PE 29.19% (en el LN se detectó al 30.22%); 4. Ciudadanos residentes en la sección del padrón 74.09%; 5. Ciudadanos residentes en el domicilio del padrón, 64.95%; 6. Ciudadanos fallecidos que se encuentran registrados en el PE 2.67%; 7. Ciudadanos con error en la sección de su credencial registrados en el FE, 1.33%; 8. Ciudadanos no reconocidos con registro en el PE, 2.8 por ciento.

En la Gráfica 4 presentamos sólo el comparativo de los cambios de domicilio no reportados por entidad y año de levantamiento de la encuesta. Los votantes potenciales inscritos en el FE en el estado de Chihuahua se encuentran entre los que mayor incidencia tienen de no reportar su cambio de domicilio ante la oficina del RFE.

Gráfica 4. Comparativo del porcentaje de ciudadanos que no reportaron su cambio de domicilio en el PE



Fuente: IFE-Verificación Nacional Muestral (2006: 84). Los ciudadanos que no reportaron su cambio de domicilio en el LN fueron el 30.22 por ciento.



Una pregunta interesante que podríamos hacernos en este momento, a partir del alto porcentaje de ciudadanos que no reportaron su cambio de domicilio (30.22% en LN) sería: ¿cuántos de ellos, que han tenido que ubicarse en la tipología de los abstencionistas técnicos, por no haber reportado su cambio de domicilio, en realidad lo son? Es decir, ¿cuántos actores de este porcentaje más bien deberían ser ubicados como abstencionistas racionales o políticos? Nos estaríamos refiriendo a aquellos ciudadanos que por desinterés en la participación político-electoral no han realizado su cambio de domicilio y, aventurando una hipótesis, podríamos suponer que tal desinterés podría ser producto de una postura razonada de abstención; de allí el híbrido entre ambos tipos de abstencionistas. Una respuesta a esta pregunta la tenemos más abajo y la ejemplificamos con el fragmento de los abstencionistas racionales o políticos.

Un tercer tipo de abstencionista sería el contingente. Se trataría en este caso de un votante leal al sistema político-electoral, con una firme intención de participación, pero que alguna causa le impide llevar a cabo el sufragio. Este tipo de agente es el que estando registrado en el PE, actualizado en la LN, posee su credencial para votar con fotografía y tiene el firme propósito de emitir su voto, pero no lo puede realizar debido a alguna causa ajena a su voluntad.

El carácter de ‘contingente’ lo adquiere esta tipología por las causas que obstaculizan la emisión del voto y que proceden del contexto de la vida cotidiana del actor. No se trataría aquí de causas técnicas ni de invisibilidad; son causas externas al estatus formalizado de las reglas del juego y a la propia voluntad del agente, que tiene en mente la emisión del voto. Algunos ejemplos de causas serían: enfermedad del votante potencial, el trabajo (como en el caso del fragmento que sigue), el clima, la distancia a la casilla, un viaje, los obstáculos físicos que lo separen del lugar en el que habrá de sufragar, etcétera. Los datos agregados de este tipo de agente comparten tipo, o podrían ser ubicados como votantes ‘intermitentes’.

A mí sí me gusta votar. Yo no tengo un partido en especial; a mí me gusta el candidato y por él yo voy a votar, así yo he votado. Pero en dos ocasiones no he votado porque en una de las veces iba a viajar e iba a votar en la

central camionera y no había boletas, y otra vez iba yo a votar con mi vecina saliendo del trabajo, yo salgo a las dos y cerraban casillas a las cinco, y también llegué a votar y ya no había boletas, por eso no he votado, pero yo casi siempre voto.

El cuarto tipo de abstencionista que hemos ubicado es el racional o político. Se trataría en este caso de aquel agente que presenta una actitud consciente de silencio o pasividad individual ante el acto de votar. De acuerdo con la propuesta teórica que hemos seleccionado, la abstención se convierte en un acto razonado; es la expresión de la capacidad de agencia con la que el agente interviene en la esfera de la política, objetando de esta forma al sistema político-electoral.

Al abstencionista racional también se le ha denominado ‘abstencionista de rechazo’ (Alcubilla, 2008: 12) o ‘abstencionista deliberado’ (Dahrendorf, 2000), y tal actitud puede deberse también a la no identificación con alguno de los líderes o programas políticos en competencia, más que al rechazo del sistema político-electoral en su conjunto.<sup>6</sup>

En tal caso estaríamos tratando ya con otro tipo de agente al que denominaríamos como abstencionista ‘intermitente’, pudiendo el agente cambiar de actitud si el contexto percibido llegara a modificarse. En ambos casos la abstención, más que un mero ‘olvido’ o una ‘respetable conformidad’, se convierte en un acto de desobediencia cívica que expresa una insatisfacción política.

<sup>6</sup> Respecto del abstencionista deliberado (de rechazo, racional, político, etcétera). Ralf Dahrendorf señala que “frecuentemente, las elecciones no se ganan, sino que se pierden. Los triunfales ganadores deben su suerte al hecho de que los votantes ya no quieren más a los perdedores, quieren un cambio. Sin embargo, hoy en día ese voto negativo ha adquirido una nueva dimensión. Una parte cada vez mayor del electorado ya no vota por B porque esté harto de A, sino que está harto de A y ya no vota, punto. La consecuencia es que B gana por incomparecencia, sin obtener votos, porque A ha perdido votos y, por consiguiente, B gana escaños... Más generalmente, la abstención deliberada y asimétrica conduce a unos resultados electorales totalmente inesperados. Y son igual de inesperados para los que llevan a cabo los sondeos de opinión, porque es muy posible que haya gente que exprese una preferencia a una empresa de sondeos y no acuda a votar el día de las elecciones”. Dahrendorf, Ralf, “Votar por no votar”, en *El País*, Madrid, 9-IV-2000.

Es posible que algunas veces este tipo de agentes hayan realizado el acto del voto, pero en el momento de esgrimir los argumentos en favor de su abstención exponen razones que proceden siempre de una evaluación crítica del desempeño gubernamental y de las instituciones y organizaciones que intervienen en la esfera de la política. El acto de abstenerse para el racional va orientado a rechazar un sistema con el que no está de acuerdo; es un actor que ha optado por el acto estratégico de 'la salida' (Hirschman, 1977). De aquí que a este tipo de agente le tenga sin cuidado el trámite para actualizar su credencial para votar; por ello la utilidad de la pregunta que resuelve el vínculo entre los abstencionistas técnicos desactualizados y los racionales.

Cuando nos referimos a los abstencionistas 'apáticos' (indiferentes, insensibles, desafectos) y a los abstencionistas 'técnicos' (por falta de actualización de su credencial para votar) ¿qué tanto estaríamos también haciendo referencia al abstencionista 'político'? La respuesta la podemos obtener sólo con el análisis cualitativo ya que, de acuerdo con la experiencia que hemos derivado del análisis de los grupos focales, en una primera mención los actores esgrimen la causa que tienen más a la mano (la más común, más próxima, la menos comprometida, etcétera.) como argumento en favor del acto de la abstención, y sólo en un segundo momento expresan las razones 'más reales' del acto de la abstención que realizaron.

De aquí que muchos de los que en primera instancia podrían ser categorizados como 'apáticos' y 'técnicos' sean en realidad 'políticos'. El detalle analítico ahora se reorienta hacia el cambio en el tipo de argumentos que se esgrimen en una misma secuencia discursiva; pasar de un mero 'olvido', el 'extravío de la credencial' o un 'disgusto' por el acto de votar, a una evaluación negativa del régimen electoral y del desempeño gubernamental. Véase la secuencia discursiva que sigue:

[98] Y usted ¿por qué no votó?

[99] Porque no tenía la credencial, aparte que siempre es la misma con todos...

[100] Fernando Torres.

[101] Decepcionada toda la gente...

- [102] ¿A qué se dedica Fernando, y cuántos años tiene?
- [103] Traigo una ... 34 ...
- [104] Entonces ¿usted no votó porque no tenía credencial?
- [105] O sea, sí la tengo, nomás que no la hallé...
- [106] Pero en el fondo ¿también siente que es lo mismo?
- [107] Yo sí quería votar, pero pues siempre es la misma de todos modos. Cuando buscan el voto los candidatos siempre van a las colonias populares, yo nunca he visto que vayan a las colonias de los ricos, y cuando se hacen las obras se hacen para el norte, están las calles todas con hoyos..."

Lo que podemos observar en este caso es que para el agente el 'falso argumento' tiene la misma utilidad; en realidad no importa tanto si la credencial está perdida, extraviada, desactualizada, con alguna falla técnica, etcétera, esto puede ser considerado apenas como una estrategia discursiva; en la conclusión del párrafo aparecen las razones de la conducta abstencionista. La secuencia reconstruida a partir de los códigos objeto y los códigos de calificación sería la siguiente: 'siempre es la misma con todos [los gobiernos, independientemente del partido del que procedan]'; '[yo, y toda la gente estamos decepcionados]'; 'cuando buscan el voto los candidatos siempre van a las colonias populares [después se olvidan de ellas]'.

- [12] No me llama la atención, yo veo que casi todo el tiempo todo está mal, que cuentan muchas mentiras, entonces ¿para qué voto?
- [47] Porque hay gente, mucho muy pobre que nadie la toma en cuenta, que ni siquiera van a las colonias, hay colonias muy pobres, hay gente muy pobre que no tiene para comer, no se les presta ayuda, ni se le dan despensas, a mí me ha tocado, yo asisto a un grupo, que dan despensas y hay gente que las necesita, pero la gente que recibe esas despensas son las que tienen más y en realidad no las necesitan.
- [80] No gano nada, se me hace a mí que no gano nada con ir a votar, porque veo las cosas igual, veo lo mismo, siempre es lo mismo, entonces yo digo: "voy a perder mi tiempo ahí en el solón", estoy mejor en mi casa, aquí hago algo y asunto arreglado.
- [84] En la faldita del cerro Coronel, hay muchas casitas de cartón todas agujeradas, mucha gente ahí muy pobre... entonces gracias a Dios noso-

tros ya no vivimos así en eso, cuando llegamos nosotros a esa colonia, así llegamos viviendo nosotros, en un jacalito de lámina y de cartón y poco a poco fuimos haciendo la casa, la casa de ustedes, pero eso se ve siempre, siempre es la misma, crecen familias y van creciendo, se aumentan más niños y se van orillando y ahí vive la gente en sus casitas de cartón, siempre ha existido eso y eso de que las casas... pues sí las hacen, pero están muy caras, hay gente que no tiene trabajo, como para estar pagando una casa, entonces mucha gente se agarra un terreno y poco a poquito le van haciendo cimientos y algo, pero por lo pronto están viviendo en casas de cartón y sin muebles, inclusive ahí tenemos una vecina que tiene a sus papás, están como malitos los dos, nadie los ayuda, viven de renta porque el señor tiene una pensión, la pensión no les dura mucho porque cuando ella va y cobra la pensión del señor, los sobrinos y los demás familiares que tienen por ahí cerca y saben que tienen lo de la pensión van y les quitan en vez de ayudarlos, no tienen ni cama donde dormir, hay mucha gente así; entonces, yo digo, el voto: ¿para qué?

Un dato interesante que vendría a reforzar la hipótesis que caracteriza al tipo abstencionista ‘político’ como desencantado del sistema político electoral, a partir del proceso evaluativo que realiza, es el que reporta el diario *Reforma* en una encuesta realizada en el 2003 (*Reforma*, 08-07-2003), en la que se obtuvo que el 40% de los encuestados que no votaron lo decidieron el mismo domingo, privilegiando el 60% ocupar su tiempo en las tareas del hogar.

El último de nuestros tipos de abstencionistas sería el beligerante. En este caso tenemos lo que se conoce como tipo ‘extremo’ en la secuencia de tipos construidos para esta dimensión del comportamiento electoral. De acuerdo con Alcubilla (2008: 12) cuando la abstención rebasa los límites de la decisión individual para convertirse en un movimiento en favor de la abstención e inhibición de la participación (o abstención activa), con el objeto de hacer pública la oposición al régimen político o al sistema de partidos, toma la forma de lo que él propone como abstencionismo de lucha o beligerante.

Este tipo de abstencionista es el que, al igual que los actores que conminan a alguien a votar en algún sentido, puede realizar este acto

en varias esferas de la vida cotidiana, y van desde lo que se conoce como la 'labor hormiga', intentando incidir en las actitudes de las personas cuando expone las razones de su abstención en encuentros cara-a-cara, hasta actos más abiertos como pintas, distribución de volantes o propaganda a través de las redes sociales de Internet. En nuestro país los actos del abstencionista beligerante sólo tienen sanción para los ministros de culto religioso (Cofipe, art. 404) y para funcionarios partidistas y candidatos con pena corporal y multa (Cofipe, art. 406).

### **Una tipología para votantes**

Una tipología de abstencionistas no estaría completa sin su contraparte de actores votantes. Es necesario señalar, además, que algunas de las categorías de esta dimensión del comportamiento electoral han surgido o se han inferido de los propios datos analizados y, por tanto, resultan relevantes en la comprensión de los actos estratégicos que los agentes emprenden dado que también tienen sus razones para la participación. El vínculo que se puede observar entre abstencionistas y votantes es que, por ejemplo, los votantes 'duros', 'clientelistas', 'intermitentes' y 'nominales' pueden convertirse en algún momento en abstencionistas 'contingentes' o en 'racionales o políticos'.

El tipo de votantes duros son los leales al sistema político-electoral; están convencidos de la importancia de su participación en el funcionamiento de la democracia representativa y del régimen electoral. Ellos votan casi siempre por su partido, pero en ocasiones votan 'razonadamente' en favor de algún candidato, independientemente del partido al que pertenezca. Este tipo de agentes siempre tienen la convicción de votar, pase lo que pase y no escapan de convertirse en abstencionistas políticos, técnicos o contingentes.

Al voto 'duro' también se le conoce como 'voto por pertenencia social' (Mieres, 1994: 22) que se produce en función de la participación del elector en algún colectivo social al cual asigna significación, en particular: el voto de clase, el voto de género o el voto regional. En nuestro país los votantes de este tipo resultan ser principalmente los

miembros de organizaciones con relación corporativa partidista, la membresía de los propios partidos políticos y ciertos enclaves que se identifican por el estrato socioeconómico.

Esta es la única categoría en la que puede ocurrir lo que se denomina como ‘voto de castigo’; los actores siendo reflexivos, como ya antes hemos señalado, evalúan el contexto para tomar su decisión [o el sentido que darán a su voto]; los votantes ‘duros’ pueden abstenerse ‘políticamente’ o cambiar de partido provisionalmente debido a inconformidades con su propia organización política.

En el caso de los votantes intermitentes se trataría de agentes leales convencidos, pero que participan sólo en función de lo que esté en juego y/o si consideran que su voto influirá en el resultado final del proceso; éstos no forman parte de la organización partidista articulada por redes clientelares y/o corporativas; difieren del votante duro y también se les ha denominado como ‘votación flotante’ (Mora y Rodríguez, 2003: 62). Éstos tampoco escapan de convertirse en abstencionistas técnicos, contingentes o políticos. Las fluctuaciones de la participación electoral entre elecciones presidenciales e intermedias dan cuenta de la existencia de este tipo de votante.

Los clientelistas son los agentes votantes que participan principalmente por un compromiso moral de intercambio en el ‘micro mercado’ electoral. Tal intercambio se realiza a través de redes clientelares y/o corporativas con algún partido o candidato. Los agentes de esta categoría intervienen en el mercado electoral con un recurso (voto potencial) que buscan intercambiar por algún tipo de ayuda en el corto o mediano plazo (p.ej. trabajo, trámite gubernamental, enseres domésticos, alimentos, algún beneficio para su comunidad, etcétera). Pueden convertirse en abstencionistas políticos por incumplimiento en el trato del intercambio. No escapa de convertirse en abstencionista técnico o contingente.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Referencia a los dos tipos de intercambio que concibe Bobbio para el mercado electoral; nuestra contribución sería el ‘micro mercado electoral’ que ya se vincularía más con el de ‘clientelismo’ que nos propone Pablo Mires (1994: 11).

[6] Yo trabajé en un restaurante, y en ese restaurante hacían reuniones del partido de Convergencia, cuando apenas estaba buscando votos para lograr ser un partido, y pues hasta me ofrecieron, como sus dirigentes son gente del magisterio, me ofrecieron una plaza como maestro si votaba por ellos, y yo les dije que no me interesaba, como te digo, soy apartidista...”<sup>8</sup>

[25] Claro, claro, la gente así es. Ya no creas que están nada más a la espera de que llegues y de que puedas cumplir con las promesas de campaña. Ellos los apoyos los quieren en el momento. Mira, esta última vez, aunque como siempre, he trabajado con las comunidades, me pidieron que les ayudara con unas computadoras. Pues tuve que conseguirlas; eran de medio uso, pero se las llevé, así funciona; ellos estaban conmigo.

En el fragmento de arriba podemos advertir la existencia del clientelismo como mecanismo de intercambio vigente en el régimen electoral de nuestro país. De acuerdo con el mismo Mieres (1994: 19), el clientelismo opera sobre la base de un vínculo particular personal e irremplazable entre el dirigente político y el ciudadano, en que este último brinda su apoyo electoral en contraprestación de un favor obtenido. Aquí no obstante, diferimos con Mieres, dado que el vínculo no es irremplazable y, por el contrario, su mantenimiento estará en función de una evaluación sistemática de los agentes que participan del intercambio.

El votante nominal, por su parte, será aquel agente cuyo voto está en función de los ‘otros significativos’. La motivación surge del cambio o reforzamiento de las actitudes del actor hacia un partido o político por conducto de su organización sindical, coincidencias con su empleador, amigos, la familia, etcétera. No está orientado en función de la selección de algún candidato o programa de gobierno en particular, ni llega a ser clientelar.

[6] En mi familia, por ejemplo, mi mamá todos los años va y vota, mi hermana la menor, yo la aconsejé, antes de cumplir la mayoría de edad, la aconsejé que se metiera a la juventud panista, porque andaba Vicente

<sup>8</sup> EI1: Marco R., 41 años, *parquero*, ‘abstencionista político’, entrevistado en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua, el 6 de agosto de 2008.



Fox, no porque me gustaran los candidatos, y se metió y le dieron un reconocimiento, se lo dieron, el gobernador, en el hotel Casa Grande, allí hubo una convención. Ella ha participado en las casillas por parte del PAN, yo la promoví, de hecho hay una anécdota...”

Al votante nominal también se le conoce como ‘votante por referencia’, en el que la motivación electoral dominante se sitúa en el peso de las relaciones interpersonales significativas del agente, es decir, que la relación con terceros individualizados y próximos se convierte en la referencia fundamental de la decisión electoral. Puede abarcar desde la influencia de la familia o amigos hasta el apoyo a un liderazgo político público.

Ya antes hemos comentado que los agentes llevan a cabo sus actos a partir de una evaluación del contexto en el que se encuentran, en el párrafo arquetípico de arriba sólo se ejemplifica cómo es que para cierto tipo de actos (en este caso no sólo fue la orientación del voto para algún partido, sino que llegó a orientar el activismo a favor de ese partido) es factible que opere el ‘votante’ o ‘activista’ por referencia.

Finalmente tenemos al agente que se conoce como *free rider*. Este sería el agente más sencillo de definir, ya que se trataría de aquel que mantiene su lealtad orientada hacia el régimen electoral pero nunca [o casi nunca] vota. Este tipo de actor deja que los demás se tomen la molestia de acudir a emitir el sufragio; es el abstencionista/votante que se beneficia de los actos de los demás que buscan construir un gobierno con su participación en los procesos.

[36] Si... volvemos a lo mismo, si yo votara por un partido y otros 100 mil también lo hicieran por ese mismo partido, a lo mejor ganaría el partido que uno quisiera... pero no votamos... otros votan por nosotros... otros deciden por nosotros.<sup>9</sup>

[37] Yo digo precisamente que fue por eso, porque faltaron muchos votos que íbamos a votar por Cano, entonces yo digo que eso tuvo mucho que ver, de mucha gente que no votamos, el voto era para Cano.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> EI1-P36.

<sup>10</sup> GF1CCH-P37.

De los fragmentos de arriba podemos deducir la existencia de un abstencionista que está de acuerdo con el funcionamiento del sistema político electoral, con los partidos políticos y los candidatos en competencia. En el primero de ellos se alude al proceso genérico ‘otros deciden por nosotros’, con lo que se reconoce la existencia de actores que están de acuerdo pero que dejan en manos de los demás la decisión de elegir. En el segundo, se supone que tal efecto tuvo una consecuencia “de mucha gente que no votamos, el voto era para Cano [por ello fue que perdió en las últimas elecciones]”.

En este caso del *free rider*, se trata también de un actor racional que deja en manos de los demás la decisión de elegir a los gobernantes que ofrecen sus servicios en el mercado electoral. De acuerdo con Bobbio (1997: 155), la única opinión verdadera es la de los abstencionistas, porque entendieron, o creen haber entendido, que las elecciones son un ‘rito’ que puede ser pasado por alto sin graves daños.

## Conclusiones

El método tipológico que hemos utilizado, en su versión de ‘tipo-construido’ nos ha posibilitado la selección y abstracción de características de agentes mediante la comparación y diferenciación de los casos. Este procedimiento demuestra su utilidad, ya que nos permite reducir la dispersión y diversidad del comportamiento electoral a un nivel mucho más coherente y general a partir de los datos y no de la mera reflexión y especulación como regularmente ocurre cuando se trata el tema de las tipologías de abstencionistas y/o votantes.

Como se pudo observar en el análisis propuesto, los actores votantes potenciales se abstienen o participan por muy diversas causas. La capacidad de agencia de los actores desempeña un papel fundamental en la selección del acto (o actos) por medio del cual ellos intervienen en la esfera de la política. Esta selección, como se pudo constatar, está en función de una serie de evaluaciones que de continuo llevan a cabo los agentes entendidos, de acuerdo con la información que manejan del contexto.

Los tipos construidos que hemos elaborado en este artículo no son exclusivos ni exhaustivos. Hemos intentado una tipología que, es importante mencionarlo en este momento, podría incrementar sus categorías y su complejidad a partir de los híbridos ya antes mencionados. Retomando el caso de los invisibles, que fueron detectados por la VNM, tendríamos que proponer a manera de hipótesis de trabajo, que una proporción de ellos bien puede ser ubicada también entre los racionales o políticos. Atendiendo a las razones que los últimos tienen para abstenerse, bien podríamos atribuirles a los primeros para negarse a ser inscritos en el PE.

En ese sentido, respecto de los técnicos, encontramos que una buena parte de las razones que esgrimieron para no actualizar su credencial para votar con fotografía se debe a la desafección o desinterés por la política. Por un lado, es importante considerar que una proporción de los técnicos realmente lo son, es decir, que en el momento del levantamiento de la VNM no habían actualizado su credencial y tenían la intención de hacerlo y, por el otro, también se debe rescatar que las evaluaciones negativas que realizan sobre el desempeño gubernamental fue el mejor argumento a favor de su negligencia para actualizar sus documentos electorales.

En el caso de los racionales o políticos se pudo observar, desde las razones que esgrimieron para abstenerse, que se trata de un agente crítico que evalúa de manera sistemática el desempeño del sistema político electoral y los diferentes niveles de gobierno, actuando en consecuencia. Las conclusiones a las que llega este tipo de agente, a partir de las evaluaciones negativas que tiene sobre el sistema político, es que el acto estratégico de mayor utilidad que puede realizar es el de la salida del sistema. Los actores incluidos en esta categoría, perciben el acto de la abstención como un rechazo al régimen electoral, al sistema político, a los partidos y sus candidatos.

El tipo de percepción que los actores tienen del sistema político-electoral está relacionado con la intencionalidad del voto y/o de la abstención. A una percepción de ineficiencia e incapacidad (una percepción negativa) de los gobiernos para resolver los problemas apremiantes de la colectividad, en el caso de la tipología de abstencionista

racional (o político) se le relacionan la intención de la abstención o de la salida del sistema.

Las tipologías que hemos señalado dan cuenta de esa dispersión y correlación: tipo de percepción-tipo de votante.

De aquí que las propuestas de intervención, en el caso de que se quiera modificar la percepción que los propios actores tienen de la política, deberían orientarse más bien a mejorar el desempeño gubernamental que es evaluado de manera sistemática por los agentes; reorientar o modificar las políticas públicas hacia el desarrollo social y de mejoramiento de las condiciones materiales de existencia de los estratos de la población económicamente menos favorecidos.

Podemos decir, finalmente, que el análisis cualitativo de las entrevistas grupales que se realizaron en esta investigación sobre las razones de la abstención y participación, es sumamente útil para conocer en detalle las causas y los motivos que los agentes tienen para abstenerse.

Los actores legos son actores metodológicos y 'saben mucho' respecto de los actos que realizan; es decir, saben mucho de las razones que tienen para hacer lo que hacen. La limitación estaría, quizás, en la imposibilidad de generalizar los resultados; no obstante, la implementación del método tipológico en este caso es una buena aproximación al estudio de este tipo de comportamiento desde la perspectiva del actor votante potencial-evaluador del desempeño.

## **Bibliografía**

- Alcubilla, Enrique Arnaldo (2008), "Abstencionismo electoral", Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en <http://www.iidh.ed.cr/capel/>, recuperado el 28 de marzo del 2008.
- Bobbio, Norberto (1997), *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Camargo-González, Ignacio (2009c), *El comportamiento electoral: una aproximación teórica, descriptiva y cualitativa a la conducta abstencionista*, COLEF, México.

- (2009d), “El comportamiento electoral: una revisión teórica para el estudio del abstencionismo”, en Isabel Guzmán (coord.), *Democracia y comportamiento electoral: un estudio sobre el abstencionismo en el estado de Chihuahua en el 2008*, IEE-UACH, México.
- Dahrendorf, Ralf (2000), “Votar por no votar”, *El País*, 9 de abril, Madrid.
- Dahl, Robert (1982), *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, Alianza, México.
- Entrevista individual 1, realizada en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua, en abril de 2008, con Marco R. de 41 años, encargado de estacionamiento.
- Entrevista individual 2, realizada en Ciudad Juárez, Chihuahua, en abril de 2008, con Norma M. de 44 años, maestra de secundaria.
- González Casanova, Pablo (1965), *La democracia en México*, Era, México.
- Grupos Focales 1, 3, 5 y 7, realizados en las ciudades de Chihuahua, Delicias, Hidalgo del Parral y Cuauhtémoc, en agosto de 2008.
- Hempel, Carl (1963), “Typological Method in the Social Sciences”, en Maurice A. Natanson, *Philosophy of the Social Sciences; a Reader*, Random House, Nueva York.
- Hirschman, Albert O., [1970] (1977), *Salida, voz y lealtad*, FCE, México.
- Instituto Federal Electoral (1996), Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México.
- (2006), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México.
- (2006), Verificación Nacional Muestral, México.
- Lazarsfeld, Paul (1962), “Prólogo”, en John Mckinney, *Tipología constructiva y teoría social*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Martínez Azzad, Carlos (1985), “Las elecciones legislativas y la ilusión democrática”, en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, Siglo XXI/IIS-UNAM. México.
- Mckinney, John (1962), *Tipología constructiva y teoría social*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Mieres, Pablo (1994), *Desobediencia y lealtad. El voto en el Uruguay del fin de siglo*, Fin de Siglo, Uruguay.

- Mora Heredia, Juan y Raúl Rodríguez Guillén (2003), “Las elecciones intermedias del 2003: entre el desencanto político y la crisis de representación”, *Revista El Cotidiano*, vol. XIX, núm. 122, noviembre-diciembre, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Moreno, Alejandro (2003), *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, FCE, México.
- Periódico *Reforma*, 8 de julio de 2003.
- Ramos Oranday, Rogelio (1985), “Oposición y abstencionismo en las elecciones presidenciales 1964-1982”, en Pablo González Casanova (comp.), *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, Siglo XXI, México.
- Tiryakian, Edward (1989), “Tipologías”, en *Enciclopedia de las ciencias sociales*, Aguilar, México.
- Velasco Ortiz, M. Laura (1997), “Un acercamiento al método tipológico en sociología”, en María Luisa Tarrés, *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, Porrúa, México.



# Participación del Congreso de Guanajuato en la aprobación presupuestal, 1998-2009

*Fernando Patrón Sánchez\**

Los poderes legislativos como actores clave en el proceso de definición de políticas públicas no han sido ampliamente estudiados, principalmente en países con sistemas democráticos emergentes. Si bien es cierto que, a partir de la transición democrática en México, los estudios sobre el Congreso federal han aumentado, los estudios sobre los congresos estatales y su participación en la toma de decisiones de políticas continúan siendo escasos. Este documento presenta un primer acercamiento al Congreso del estado de Guanajuato y su participación en la aprobación presupuestaria. Asimismo, explora los arreglos institucionales de división y facultades de poderes con relación específica a la participación de los congresos en el proceso presupuestario y en particular expone las determinaciones del Congreso de Guanajuato. Presenta los condicionamientos políticos que potencialmente producen mayor o menor actividad en la participación de los congresos durante el proceso presupuestario y a través de la revisión de las modificaciones presupuestales por parte del Congreso de Guanajuato desde 1997 a 2009, analiza su involucramiento en el proceso de toma de decisiones de política presupuestaria.

*Palabras clave:* Congreso del estado de Guanajuato, gobiernos divididos, gobiernos unificados, autoridades presupuestarias.

\* Doctor en Estudios de Gobierno por la Universidad de Essex en Inglaterra; maestro en Administración y Políticas Públicas, por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 2007. Correos electrónicos: fpatro@quijote.ugto.mx y patronmx@yahoo.com



The involvement of legislative powers in the creation of policies in developing countries has not been sufficiently studied, not the least at local legislative powers. An analysis is presented in this article about the involvement of the Guanajuato's legislature and the process of policy making, considering the legislative process towards the publication of the annual budget.

*Keywords:* Guanajuato's Legislative Power, divided government, budget.

## Introducción

El manejo de la política presupuestaria, desde su formulación, ejercicio y evaluación, ha sido una tarea eminentemente dedicada al Poder Ejecutivo. Sin embargo, el Congreso es una institución clave en las decisiones de política presupuestaria por las facultades de control sobre el Ejecutivo y las posibilidades de influir en las asignaciones presupuestales y fiscales. Dependiendo de los contextos políticos y de las facultades legales otorgadas al Congreso, éste será más activo o reactivo durante el proceso presupuestario.

En México, desde la transición a la democracia los estudios sobre el Poder Legislativo han aumentado de manera significativa. Principalmente a partir de los escenarios de gobierno dividido a nivel federal y los resultados en la toma de decisiones que han producido en distintas arenas políticas.

En contraste, los análisis sobre los congresos estatales han sido más escasos, a pesar de contar desde los años noventa con numerosas experiencias de pluralidad política en la conformación de los poderes legislativos estatales. Asimismo, los resultados de la toma de decisiones políticas en las entidades federativas no han sido analizados con base en los arreglos institucionales y en los escenarios políticos que pueden generar mayor participación de los congresos estatales en la dinámica de las decisiones políticas.

Este artículo propone el estudio de caso del Congreso del estado de Guanajuato a partir de sus facultades presupuestales y las dinámicas de la aprobación presupuestal en las últimas cuatro legislaturas en el estado.

En la primera parte se ofrece un marco metodológico para medir las capacidades de los congresos durante el proceso presupuestario y se incluye información sobre los mecanismos institucionales con los que cuentan los congresos estatales en México para involucrarse en la política presupuestaria y en particular, subrayando, el caso del Estado de Guanajuato.

Asimismo, se abordan brevemente los condicionamientos políticos que potencialmente producen mayor o menor actividad en la participación del Congreso durante el proceso presupuestario. En la segunda parte, se presentan los casos de las últimas cuatro legislaturas del estado de Guanajuato, de 1997 a 2009, analizando el papel que han desempeñado en la aprobación presupuestal y las variaciones en las modificaciones realizadas por el Congreso al proyecto de presupuesto del Ejecutivo.

Se destaca que a la fecha no existe un trabajo similar para el estado de Guanajuato, en el cual se exponga la variación del gasto total, los ramos presupuestales beneficiados y los perjudicados por legislatura y la posible tendencia en dichas modificaciones. En el caso del estado de Guanajuato, por la composición política de las últimas legislaturas que presentan mayorías absolutas por parte del partido en el gobierno, el marco de análisis de los factores políticos puede no representar las explicaciones más contundentes sobre los grados de actividad del Congreso. Sin embargo, el análisis sí refleja la evolución del Congreso del estado y su nivel de involucramiento respecto a la política presupuestaria.

### **Medición de las capacidades presupuestales legislativas durante el proceso presupuestario**

Para estudiar y medir la capacidad legislativa de influir en la toma de decisiones presupuestarias podemos construir un modelo sobre la separación de poderes y las facultades otorgadas al Poder Legislativo durante el proceso presupuestario. Ciertamente, las facultades para incidir por parte de los órganos legislativos en las decisiones de finanzas públicas dependen en gran medida del sistema político, ya

sea presidencial, parlamentario o semiparlamentario. De acuerdo con Lienert (2005), los sistemas presidenciales se caracterizan por una mayor separación entre poderes y por ende un mayor control del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo. Los sistemas parlamentarios se encuentran en el extremo opuesto, es decir, el control es característicamente más débil. Y los sistemas semiparlamentarios o semipresidenciales presentan variaciones en el control que no son sustanciales.

Si consideramos las capacidades de los congresos para influir en la toma de decisiones sobre el presupuesto público en los sistemas presidenciales, es necesario revisar el ciclo presupuestal y el involucramiento del legislativo durante las diversas etapas del proceso. Podemos dividir los ciclos presupuestales esencialmente en tres fases: la participación del Congreso, las capacidades con las que cuenta y los diseños institucionales establecidos para el control del gasto.

#### *Facultades durante la aprobación presupuestal*

Generalmente en esta etapa, la aprobación por parte del legislativo de un marco referencial de presupuesto donde se establezcan los agregados de gasto más importantes, se considera como un instrumento que genera mayor involucramiento del Congreso.

Asimismo, el elemento principal durante la formulación es la capacidad legal que tiene éste para modificar el proyecto de presupuesto del Ejecutivo, es decir, si tiene restricción para modificar techos de gasto previamente establecidos, el gasto neto total, los ingresos y los niveles de endeudamiento. De acuerdo con la caracterización que realiza Lienert (2005), los congresos que pueden modificar todos los niveles de gasto e ingresos, incluidos los niveles de endeudamiento, poseen una alta autoridad presupuestal durante la formulación de las políticas fiscal y presupuestal. Una autoridad presupuestal media se refiere a que solamente pueden modificar gastos, pero no ingresos, ni niveles de endeudamiento. Por último, una autoridad baja se refiere a que el Congreso solamente puede modificar algunas partidas presupuestales. El tiempo otorgado al Congreso para revisar el proyecto de presupuesto también se considera un elemento clave durante esta

etapa. Lienert (2005) califica 28 países de acuerdo con el tiempo otorgado a las legislaturas para analizar el proyecto de presupuesto. Si tienen más de cuatro meses se considera un tiempo amplio para la legislatura. De uno a cuatro meses, un tiempo medio. Menos de un mes, un tiempo completamente insuficiente.

Los congresos que cuentan con más tiempo poseen potencialmente mayores capacidades para intervenir en el proceso de toma de decisiones sobre la distribución del gasto público. La participación del Congreso será menor mientras cuente con menos tiempo para la discusión presupuestal. De igual manera, resulta vital en el fortalecimiento del Congreso durante el ciclo presupuestario contar con capacidades amplias de investigación y análisis.

Es decir, la fuerza de los comités en el proceso resulta de los cuerpos de apoyo de investigación y asesoría con los que cuenten para procesar toda la información presupuestal. En este sentido, contar con un centro de estudios en finanzas públicas y asuntos presupuestales, permanente y apartidista tiene el potencial de maximizar la influencia del Congreso en la distribución, análisis y seguimiento del gasto público.

Sobre el tiempo otorgado a los congresos estatales para examinar, discutir, modificar y aprobar el proyecto de presupuesto, en promedio, en México se destina un mes en las entidades federativas. Las fechas varían, desde la presentación del paquete presupuestal (presupuesto de ingresos y ley de ingresos) a finales de octubre, hasta los últimos días de noviembre, y la fecha límite de aprobación, en general, el 31 de diciembre, considerando un periodo extraordinario de sesiones.<sup>1</sup> Tiempo que puede ser considerado “medio” en la clasificación propuesta anteriormente, aunque insuficiente para realizar un análisis profundo del paquete presupuestal.

Ciertamente, en este punto debemos considerar que en la federación mexicana las entidades federativas están sujetas previamente al ciclo presupuestario del gobierno federal, ya que la mayor parte de sus

<sup>1</sup> Para una mayor referencia sobre las facultades y los arreglos institucionales de los congresos estatales en el proceso presupuestario puede verse Patrón (2008).

recursos proviene de las aportaciones y participaciones federales, por lo que el presupuesto federal tiene que estar aprobado con anterioridad para llevar a cabo todas las previsiones de gasto en la formulación de los presupuestos estatales.

A pesar de la alta dependencia en recursos federales por parte de los estados, estos poseen amplios márgenes de maniobra para asignar gran parte del presupuesto estatal. En el caso de Guanajuato, la fecha límite de entrega del paquete presupuestal es el 25 de noviembre y la fecha límite de aprobación por parte del Congreso es el 31 de diciembre. Existe la posibilidad de reconducción presupuestal en caso de no ser aprobado el presupuesto.<sup>2</sup>

Una de las facultades más importantes de los congresos en el proceso presupuestario se refiere a su capacidad legal para modificar tanto ingresos como gastos públicos, y las restricciones para reasignar el gasto público de la propuesta original del Ejecutivo. La mayoría de los congresos estatales en México tienen la facultad de modificar la propuesta de presupuesto y ley de ingresos del Ejecutivo estatal.<sup>3</sup>

El Congreso de Guanajuato posee facultades amplias en esta etapa del ciclo presupuestario. A pesar de no manifestarse explícitamente en la ley “la modificación”, el Congreso ha realizado modificaciones sistemáticas al proyecto de presupuesto del Ejecutivo, incluyendo techos de gasto y el gasto neto total, cómo observaremos en el siguiente apartado.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Artículos 19 y 33 de la Ley para el ejercicio y control de los recursos públicos para el estado y los municipios de Guanajuato. En <http://www.congreso.gto.gob.mx/Legislacion/>

<sup>3</sup> Para una mayor revisión sobre las facultades de modificación presupuestal de los congresos estatales puede verse Patrón (2008).

<sup>4</sup> Artículo 63, fracción XIII de la constitución política del Estado de Guanajuato. Son facultades del Congreso del estado... “Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Estado presentado por el Gobernador, previa aprobación de la Ley de Ingresos respectiva. Así como autorizar en dicho Presupuesto, las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión pública que se determinen conforme a lo dispuesto en la Ley; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos. En el supuesto de que al iniciarse el año fiscal correspondiente, el Congreso del Estado no hubiese aprobado la Ley de Ingresos o la Ley del Presupuesto General de Egresos, en tanto sean expedidas el Congreso no podrá ocuparse de ninguna otra Ley, mientras tanto se aplicará

En síntesis, a pesar que el Congreso de Guanajuato cuenta con un tiempo medio de aprobación presupuestal y puede ser éste insuficiente para llevar a cabo el examen y la discusión del proyecto de presupuesto, sí posee facultades amplias en la modificación de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos.

### *Facultades durante la ejecución presupuestal*

Esta fase del proceso consiste en las facultades que tiene el Congreso para restringir al Ejecutivo en reducciones, incrementos o reasignación de las partidas de gasto aprobado durante el año fiscal. Es decir, el margen de maniobra otorgado al Ejecutivo para ejercer el gasto público, y los posibles cambios que puede realizar a las asignaciones presupuestales. El problema de una alta discrecionalidad por parte del Ejecutivo es que puede generar desequilibrios en la política presupuestal y reducir la influencia del presupuesto y como instrumento de política económica en el desarrollo nacional y/o local. En esta etapa resultan centrales las capacidades que, por ley, tenga el Congreso para limitar las reasignaciones de recursos por parte del Ejecutivo entre partidas y las ampliaciones o reducciones de gasto.

En México, y en la generalidad de las entidades federativas, los poderes ejecutivos tienen amplios márgenes de maniobra durante el año fiscal para modificar el presupuesto aprobado. Ciertamente es una facultad otorgada al Ejecutivo para compensar el presupuesto sobre posibles crisis económicas, recesiones, cambios en los mercados internacionales e inflaciones. Por ejemplo, a nivel federal el Poder Ejecutivo sólo debe reportar al Congreso para su aprobación modificaciones que rebasen el 5% del nivel del gasto aprobado por ramo presupuestal. Cuando no sea el caso, el Ejecutivo puede adecuar el gasto en las partidas presupuestales.<sup>5</sup> En las entidades federativas los márgenes de maniobra

---

la vigente en el año inmediato anterior; en tal caso, se estará a lo establecido por la Ley Reglamentaria.” En <http://www.congresogto.gob.mx/Legislacion/>.

<sup>5</sup> Artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. “Cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez, una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría de-

de los gobernadores para reasignar el presupuesto son amplios. Esto se convierte en un riesgo dentro del sistema de pesos y contrapesos entre poderes de los estados, debido a que si se presentan reasignaciones de gasto significativas durante el ejercicio fiscal, la aprobación presupuestal pierde cualquier sentido de influencia por parte del Congreso.<sup>6</sup>

En el caso del estado de Guanajuato el Ejecutivo estatal posee la facultad de reasignar (recortar o ampliar) el gasto público hasta en 7.5% de cada ramo presupuestal sin dar notificación al Congreso del estado durante el ejercicio fiscal.<sup>7</sup>

---

berá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones”. Anteriormente, cuando operaba la Ley Federal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, las dependencias y entidades podían modificar hasta el 10% del gasto aprobado por ramo presupuestal sin tener que notificar al Congreso. En un estudio realizado por Fundar sobre la participación del Congreso en la aprobación presupuestal, se encontró que las modificaciones al gasto público por parte del Ejecutivo durante el año fiscal rebasan considerablemente las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados en la aprobación del proyecto de presupuesto (Fundar, 2002).

<sup>6</sup> El rango de variación de los estados que fijan en sus legislaciones porcentajes de gasto público por ramo para reasignar durante el ejercicio fiscal por parte del Ejecutivo, varía desde Sinaloa y San Luis Potosí que consideran el 20% de cada ramo presupuestal, hasta el Estado de México, que sólo permite el 2% de cada ramo. Asimismo, el 28% de los estados no presentan en sus legislaciones requerimiento alguno de notificación y autorización por parte del Congreso en las reasignaciones, ampliaciones y recortes de gasto a las partidas presupuestarias durante el ejercicio fiscal. Estos casos proporcionan a los ejecutivos estatales una alta capacidad para manejar las asignaciones presupuestales durante el ejercicio fiscal. El único control al que se someten es la revisión del presupuesto en la cuenta pública anual. En el otro extremo, 28% de los estados proponen en sus legislaciones que cualquier modificación de gasto debe ser notificada al Congreso. Para una revisión detallada véase Patrón (2008).

<sup>7</sup> Artículo 63 de la Ley para el ejercicio y control de los recursos públicos para el estado y los municipios de Guanajuato: “El Titular del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría podrá autorizar a las Dependencias y Entidades a realizar traspasos entre sí, que en conjunto no rebasen un monto equivalente al 7.5% de los presupuestos anuales de quien los otorga y de quien los recibe, respectivamente. Cuando sea necesario realizar traspasos por montos superiores, se requerirá autorización del Congreso del Estado”. En <http://www.congresogto.gob.mx/Legislacion/>

Esto quiere decir que las variaciones de gasto público que pueden presentarse durante el año, solamente serán auditadas al final del periodo de ejecución del gasto a través de la cuenta pública. Como se observará en el próximo apartado, en la gran mayoría de modificaciones que ha realizado el Congreso durante las últimas legislaturas no se comparan ni los montos ni los porcentajes a lo que potencialmente puede modificar el Ejecutivo estatal.

### *Facultades durante el control presupuestal*

Esta etapa se refiere a las facultades del legislativo para auditar el gasto ejercido a través de la cuenta pública. En este punto es crucial la existencia de una institución independiente al gobierno para realizar esta tarea. El control a posteriori es de la mayor importancia ya que sugiere sanciones y prevenciones al manejo inadecuado del gasto público. Sin embargo, también puede considerarse una limitante que la capacidad del Congreso para controlar el gasto público recaiga exclusivamente en controles *a posteriori*. Las habilidades de monitoreo del gasto se ven reducidas al análisis de un reporte final, tiempo después de haber concluido el ejercicio del gasto. Aun y cuando se tenga facultades sancionatorias, el control *a posteriori* es eminentemente reactivo (Santiso, 2005).

En México, a partir del 2001, con la creación de la Auditoría Superior de Fiscalización como órgano independiente, se estableció la posibilidad de un monitoreo y control mayor al ejercicio del presupuesto público. Paulatinamente, en las entidades federativas se han ido creando instituciones autónomas de control y supervisión de la cuenta pública anual.

En el 2009, veintiocho entidades federativas ya cuentan con órganos autónomos de fiscalización y solamente cuatro estados continúan llevando a cabo las tareas de supervisión y fiscalización del gasto público anual a través de las comisiones de vigilancia de las contadurías mayores de hacienda de los congresos estatales.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Las entidades federativas que no cuentan con un órgano autónomo de fiscalización de los recursos públicos son: Aguascalientes, Colima, Distrito Federal y Yucatán (Patrón, 2008).



En el estado de Guanajuato el Órgano de Fiscalización Superior se creó en 2003. A partir de esa fecha es el Congreso del estado el que nombra al auditor superior. Si bien la lógica en la autonomía de los órganos de fiscalización se ha orientado a tomar distancia de las influencias por parte del Poder Ejecutivo, quien es el principal fiscalizado respecto al gasto público. No deja de ser relevante y aún más condicionante para los órganos de fiscalización la dependencia hacia la voluntad política de los congresos estatales.<sup>9</sup>

En este sentido, la existencia de agencias independientes en la supervisión y fiscalización del gasto y los ingresos públicos es crucial para fortalecer el balance entre poderes y la transparencia en el uso de los recursos públicos.

Si bien la información sobre los órganos de control *a posteriori* en los estados aún es muy limitada y el traslape en el tiempo de revisión de las cuentas públicas no permite hasta el momento realizar el análisis correspondiente a los ejercicios fiscales de los estados, la clasificación sobre la existencia de órganos autónomos del Ejecutivo resulta importante para medir las capacidades de los poderes legislativos sobre la fiscalización del presupuesto ejercido. Las capacidades institucionales son fundamentales para determinar el balance entre poderes respecto a la toma de decisiones presupuestales y los posibles escenarios de dominio de un poder sobre otro, la confrontación y la cooperación entre ellos.

Sin embargo, el análisis estaría limitado al ámbito formal-legal de las actividades de los poderes públicos si solamente consideramos las facultades institucionales. Los factores políticos en la conformación de los congresos son variables explicativas sobre la potencialidad en la activación de las capacidades institucionales de los congresos en el proceso presupuestario como se refiere a continuación.

<sup>9</sup> Sobre los condicionamientos y las características de los órganos de fiscalización superior en los estados puede verse Pardini (2004).

*Factores políticos que determinan  
las capacidades legislativas en el proceso presupuestario*

Los congresos serán más o menos reactivos según sea el escenario de gobierno unificado o dividido. La lógica de estos contextos recae en los incentivos para retar las políticas fiscales y presupuestales del gobierno por parte de una oposición legislativa. La mayor o menor presencia e influencia del Congreso está directamente relacionada con la capacidad de control político del Ejecutivo sobre su fracción parlamentaria, y la conformación de mayorías del partido gobernante. Los escenarios en las relaciones presupuestales entre Ejecutivo y Legislativo deben considerar variables como la pluralidad en el Congreso, el control del Ejecutivo sobre el Congreso y sobre su fracción parlamentaria. La relación entre estas variables y la negociación presupuestal es directa.

Es decir, a menor pluralidad y mayor control presidencial sobre el Congreso y su fracción parlamentaria, la participación del legislativo es reactiva durante el proceso, y viceversa. A mayor pluralidad y/o menor control presidencial sobre el Congreso y su fracción parlamentaria, la participación del Legislativo es más activa durante el proceso. En este sentido, la actividad de las legislaturas se incrementa cuando el sistema de partidos es multipartidista y no existe una coalición o partido dominante.<sup>10</sup>

Un elemento adicional a esta discusión sobre la mayor o menor actividad de las legislaturas lo propone Blondel (1970) con el concepto de “viscosidad legislativa”, el cual se refiere a la habilidad de

<sup>10</sup> Mezey (1991: 207-208) propone cuatro escenarios a través de los cuales la actividad de las legislaturas puede fortalecerse: 1) La actividad y el involucramiento de las legislaturas con respecto a las iniciativas de política crece cuando el sistema de partidos es multipartidista y no existe una coalición o partido dominante; 2) La actividad de las legislaturas se incrementa cuando los partidos no tienen una organización fuerte y están fragmentados, a diferencia de partidos organizados jerárquicamente y cohesivos; 3) La actividad de las legislaturas es mayor cuando los partidos son independientes de unidades externas (Poder Ejecutivo y/o comités ejecutivos nacionales de partidos); y 4) La actividad de las legislaturas se incrementa cuando las comisiones legislativas son independientes, permanentes y paralelas a unidades administrativas de control interno.

la legislatura para resistir el flujo de iniciativas propuestas por el Ejecutivo.

Estableciendo una relación de, a mayor viscosidad mayor poder del Legislativo para rechazar iniciativas o incluso fijar condiciones en la hechura de las mismas.

Podemos encontrar otros contextos de viscosidad legislativa. Por ejemplo, un Congreso que sea proactivo a pesar de estar conformado mayoritariamente por la fracción del partido gobernante.

En este caso, el elemento detonador de la proactividad parlamentaria es la ausencia de dominio por parte del Ejecutivo sobre su fracción en el Congreso y la independencia de la fracción parlamentaria con respeto al partido nacional, estatal, o en su caso con los comités ejecutivos partidistas. Ante la dinámica de alta competencia electoral en las contiendas nacionales, estatales y locales, pueden existir en un mismo partido distintos grupos con intereses disímiles que intenten, a través del gasto estatal, maximizar sus oportunidades políticas con los votantes.

Asimismo, pueden existir variaciones ideológicas sobre las determinaciones presupuestales y fiscales entre gobernantes y legisladores de un mismo partido político, aún más divergentes en tiempos electorales y cuando la competencia intra-partidista por los cargos de elección popular crece (Peltzman, 1987; Poterba, 1994; Jones *et al.*, 2000).

El Cuadro 1 presenta la conformación política del Congreso de Guanajuato de 1997 a 2009. Como puede apreciarse durante el periodo de estudio, solamente se ha presentado un gobierno dividido, en el cual la oposición conformada por PRI, PRD y el resto de los partidos tenían la capacidad de retar y bloquear las iniciativas del Ejecutivo estatal por mayoría de votos.

Desde el año 2000 el PAN ha obtenido la mayoría absoluta de representación legislativa en el Congreso del estado. Desde la lógica de los factores políticos en gobiernos divididos y unificados, la conformación política de las últimas tres legislaturas en el estado nos llevarían a interpretar que el proyecto de presupuesto del Ejecutivo estatal no sufriría mayores cambios.

Cuadro 1. Conformación política  
del Congreso de Guanajuato 1997-2009

<i>Legislatura</i>	<i>Ejecutivo</i>	<i>Gobierno</i>
Legislatura LVII PAN: 44.4% PRI: 33.3% PRD: 13.9% Otros: 8.4%	PAN	Dividido
Legislatura: LVIII PAN: 61.11% PRI: 25% PRD: 5.55% Otros: 2.77%	PAN	Unificado
Legislatura: LIX PAN: 52.77% PRI: 25% PRD: 11.11% Otros: 11.11%	PAN	Unificado
Legislatura: LX PAN: 63.88% PRI: 19.44% PRD: 8.33% Otros: 8.33%	PAN	Unificado

Fuente: [www.congresogto.gob.mx](http://www.congresogto.gob.mx).

El siguiente apartado expone el análisis del Congreso de Guanajuato en las últimas cuatro legislaturas y su participación en la aprobación del presupuesto de egresos del estado, tomando como base los anteriores factores políticos, institucionales y legales.

### **Participación del Congreso de Guanajuato en la aprobación presupuestal, legislaturas LVII, LVIII, LIX y LX**

En este apartado se presenta la participación del Congreso de Guanajuato en la aprobación del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato (PEEG) para los ejercicios fiscales de 1997 a 2009. Se realiza un análisis de las modificaciones por parte del Congreso al proyecto del presupuesto general de egresos del Ejecutivo estatal.

Asimismo, se intenta interpretar los cambios en la política presupuestaria y de gasto público a través de las reasignaciones de gasto y los recortes y ampliaciones en cada ramo presupuestal.<sup>11</sup> La elección de las legislaturas se debe exclusivamente a la disponibilidad de información sobre el proyecto de presupuesto de egresos y el dictamen del proyecto presupuesto del estado de Guanajuato.<sup>12</sup>

### *Legislatura LVII (1997-2000). Modificaciones presupuestales*

Esta legislatura, a diferencia de la anterior, contó con cuatro diputados uninominales y cuatro plurinominales más, debido a una redistribución. La conformación quedó como sigue: 44.4% para el PAN; 33.3 para el PRI y 13.9 para el PRD, y 8.4% para el resto de los partidos. Con los votos del PRI y PRD en conjunto superaban el número de votos del PAN en el Congreso. Todos los partidos de oposición al gobierno en conjunto alcanzaban la mayoría absoluta para aprobar la legislación secundaria sin la necesidad del PAN.

A partir de esta legislatura, hasta la actual, el PAN posee la mayoría absoluta de los escaños en el Congreso estatal. Respecto a la LVII Legislatura, la propuesta del PEEG tuvo modificaciones a la alza por un total de 719 millones 800 mil pesos de 2006 en los tres años, como se aprecia en el Cuadro 2.

Para el presupuesto de 1998 la Cámara de Diputados aprobó un incremento en los aprovechamientos por 708 millones 400 mil pesos de 2006, lo cual corresponde al incremento neto en el gasto. Este incremento de recursos estuvo direccionado básicamente al Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios, el cual, junto con el Fondo de

<sup>11</sup> El procedimiento que se sigue en esta parte para analizar los cambios al proyecto de presupuesto de egresos por parte del Congreso estatal parte del análisis que realizó Sour *et al.* (2003) de la participación de la Cámara de Diputados federal en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

<sup>12</sup> La información para aprobaciones presupuestales anteriores a 1997 es limitada. Los dictámenes no presentan desglose de cambios realizados por el Congreso al proyecto de presupuesto.

Cuadro 2. Modificaciones al gasto neto total.  
LVIII Legislatura Estatal 1997-2000

Cambio en el gasto total % modificado sobre el total de presupuesto	1998	1999	2000	Total LVII Legislatura
	+	(-)	+	+
Monto total modificado	4.4	-0.1	0.1	4.5
(millones de pesos)	708.4	-10.8	22.3	719.8

Fuente: Cálculos propios con base en los proyectos de presupuesto y decretos aprobatorios de 1998-2000.

Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, integraron el ramo 33:

... se incluyen en este presupuesto, modificaciones para adecuar las cuentas públicas estatales a los nuevos conceptos presentados por el gobierno federal, en particular a lo que se refiere a la creación de un ramo 33. Señalándose que los recursos relacionados con este ramo, de aportaciones a la infraestructura social municipal, pasarán directamente a los ayuntamientos, eliminando los trámites que anteriormente tenían que hacer ante el gobierno estatal.<sup>13</sup>

El incremento de recursos a este ramo, más que una decisión tomada por la Cámara de Diputados, significó solamente el traspaso directo de recursos federales a los municipios. Sin embargo, ésta no fue la única modificación establecida en la Ley de Presupuesto General de Egresos del Estado, también se hicieron reasignaciones entre ramos por 40 millones de pesos. Resalta el dictamen que realizaron en referencia a los órganos electorales, los cuales sufrieron la mayor disminución a su presupuesto, que a la letra dice:

<sup>13</sup> Congreso del Estado de Guanajuato, *Diario de los Debates*, 22 de diciembre de 1997.

En virtud de que en el año de 1998, no se está en la hipótesis de un proceso electoral en la entidad, que se traduce en una natural tendencia a la disminución de actividades electorales que realiza el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, se estima conveniente reducir su presupuesto, para concordarlo a sus necesidades de gasto, en la cantidad de \$10'000,000.00 (Diez millones de pesos 00/100 m.n.); asimismo, por considerar que no resulta prioritario en este momento la construcción del edificio para sus instalaciones, que se contempla en su presupuesto.<sup>14</sup>

En el presupuesto de 1999, por su parte, el presupuesto de ingresos aprobado fue menor al enviado por el Ejecutivo por menores derechos pronosticados, ya que muchas de las tarifas aprobadas fueron inferiores a las propuestas por el Ejecutivo.

En este año, los rubros de Gubernatura y los Organismos Electorales fueron los más perjudicados, al disminuirles el presupuesto en 15 millones 500 mil pesos de 2006 a cada uno, justificando transferencia de funciones de la primera y a que en 1999 no se llevarían a cabo jornadas electorales, respecto a los segundos.

Las reasignaciones entre ramos, que sumaron 79 millones de pesos, beneficiaron en mayor medida a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, cuya justificación quedó establecida como sigue:

Con el propóstico de que se destinen al mantenimiento y construcción de carreteras, se propone incrementar el presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas en diez millones de pesos; asimismo, para apoyar el fideicomiso de Guanajuato Patrimonio de la Humanidad, se propone incrementar el presupuesto en dos millones doscientos mil pesos, esto último considerando la importancia que reviste para el turismo del Estado el que la ciudad de Guanajuato haya cumplido diez años como Patrimonio de la Humanidad.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> *Ibid.* Diez millones de pesos en 1998 equivalen a 18 millones 400 mil pesos de 2006.

<sup>15</sup> Congreso del Estado de Guanajuato, *Diario de los Debates*, 23 de diciembre de 1998.

Respecto al PEEG del año 2000, se aprobó la Ley de Ingresos del Estado de Guanajuato con un incremento por concepto de aprovechamientos. Esta modificación en los ingresos se vio reflejada principalmente en un incremento de recursos para la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, lo cual quedó estipulado en el dictamen de la siguiente forma:

A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas se le incrementa su presupuesto en \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos) distribuidos de la siguiente manera: para construcción de carreteras \$10'000,000.00 (diez millones de pesos), para caminos rurales \$5'000,000.00 (cinco millones de pesos) y para mantenimiento de la red de carreteras \$5'000,000.00 (cinco millones de pesos). En estos programas se sugiere que se lleven a cabo de tal forma que como un efecto secundario generen empleos para los guanajuatenses.<sup>16</sup>

Por otra parte, el ramo con mayor decremento en esta ocasión fue el Poder Judicial, como dejaron estipulado las comisiones dictaminadoras:

En el presupuesto del Poder Judicial, una vez analizado el mismo, se valora que debe continuar con sus programas de modernización y actualización; sin embargo, es pertinente realizar una disminución de \$25'000,000.00 (veinticinco millones de pesos) en gasto de inversión, sin que ello sea óbice para que ejerza su presupuesto tendiente a una adecuada impartición de justicia, pues el mismo prevé las partidas necesarias que garantizan su debida operación.<sup>17</sup>

El Cuadro 3 muestra la relación de las tres aprobaciones presupuestales correspondientes a 1998, 1999 y 2000 durante la LVII legislatura.

<sup>16</sup> *Diario de los Debates*. 22 de diciembre de 1999. Congreso del Estado de Guanajuato. 20 millones de pesos en 2000 equivalen a 27 millones 900 mil pesos en 2006.

<sup>17</sup> *Ibid.* Veinticinco millones en 2000 equivalen a 34 millones 880 mil pesos de 2006.



Cuadro 3. Participación de la LVII Legislatura (1997-2000)  
(millones de pesos)

	1998	1999	2000	Total LVII Legislatura
Núm. de ramos modificados	27	28	26	81
Ramos con disminuciones	16	14	15	45
Ramos con aumentos	11	14	11	36
Total de recortes	-40.0	-89.8	-83.3	-213.1
Total de reasignaciones	748.4	79.0	105.5	932.9
Total recorte/aumento	708.4	-10.8	22.3	719.8
Ramo favorecido	Aportaciones para los municipios	Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	
Monto al ramo más favorecido	600.0	18.9	27.9	
% de aumento respecto a la propuesta	45.4	6.7	6.2	
% de la reasignación respecto al total de incrementos	80.0	23.9	26.4	
Ramo más favorecido	Organismos electorales	Organismos electorales y gubernatura	Poder Judicial	
Disminución al ramo más desfavorecido	18.4	15.5	35	
% de recorte respecto a la propuesta	-22.1	-20.0	-9.0	
% de disminución respecto al total de recortes	-46.1	17.2	-41.9	

Fuente: Cálculos propios con base en los proyectos de presupuesto y decretos aprobatorios de 1998-2000.

Del cuadro anterior se puede resumir que la LVII Legislatura se inclinó por una política expansionista del gasto público, ya que al final del periodo los aumentos en el presupuesto sumaron 719 millones 800 mil pesos en total que, para hacerlo comparable, es lo equivalente al presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública en 2007. No obstante lo anterior, las reasignaciones del gasto, es decir, el cambio de destino entre ramos presupuestales, es importante porque mues-

tra cuánto fue asignado totalmente por los diputados, haciendo uso del poder de la bolsa. Al final de los tres años, la Cámara de Diputados había asignado 932 millones 900 mil pesos de 2006 de manera diferente a como lo habría hecho el Ejecutivo. Fue donde hubo más modificaciones en el presupuesto de egresos de 1998. Esta legislatura realizó modificaciones en un promedio de 27 ramos por año, es decir, en aproximadamente 60 del total de ramos que componían al PEEG en los años 1998-2000.

### *Legislatura LVIII. Modificaciones presupuestales*

Durante la Quincuagésima Octava Legislatura, correspondiente a los años 2000-2003, el PAN obtuvo 65.7% de diputaciones, el PRI 25.7%, el PRD 5.7% y el PAS 2.9%, con sólo un diputado. Las condiciones en la conformación política cambiaron sustancialmente con respecto a la legislatura anterior. El partido en el gobierno del estado contaba con la mayoría absoluta y podía aprobar, sin contar con los demás partidos, legislación secundaria, incluidos el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos.

Durante el proceso de discusión y aprobación del PEEG 2001, la Ley de Ingresos contempló menores tarifas en algunos derechos, principalmente la ministración de placas, por lo que se vio disminuido el pronóstico de ingresos para ese año en 7 millones 700 mil pesos de 2006. Dicha disminución se aplicó principalmente en el ramo general Provisiones Salariales y Económicas. A pesar de que esta disminución parece poco importante, medida como porcentaje del total del PEEG, las reasignaciones a los ramos sumaron 397 millones 700 mil pesos. La Secretaría de Desarrollo Agropecuario fue el ramo mayormente beneficiado, con un incremento a su presupuesto de 30 millones 800 mil pesos de 2006. Respecto a esta última, los diputados asignaron el incremento en diversos programas de la secretaría que consideraron prioritarios, para finalizar diciendo "Es así que, quienes integramos estas Comisiones, consideramos un gran avance en lo que respecta a los apoyos que se brindarán al sector agropecuario de la entidad, que en últimas fechas ha enfrentado si-

tuaciones adversas”.<sup>18</sup> Por otro lado, es importante mencionar que en un apartado del dictamen se menciona una reasignación interna de los recursos otorgados a la Secretaría de Obra Pública;<sup>19</sup> es decir, aunque el monto neto presupuestado para dicha dependencia no haya sido modificado, sí sufrió alteraciones en cuanto a la distribución de recursos entre las diversas obras programadas.<sup>20</sup> Este tipo de reasignación no se había presentado en los años precedentes que comprenden este estudio. No obstante que lo anterior significa una demostración de la influencia del Poder Legislativo en la toma de decisiones de políticas públicas, no es posible cuantificar estas reasignaciones, dado que no se dispone de información por proyecto.

Para el PEEG de 2002, la Cámara de Diputados resolvió no hacer ninguna modificación neta a la iniciativa presentada. Siendo la Ley de Ingresos aprobada igual a la propuesta, el presupuesto no sufrió variación neta en monto, aunque sí por reasignaciones de recursos entre ramos. En esta ocasión, el ramo de Deuda Pública fue el que sufrió mayor decremento, mientras que la Secretaría de Desarrollo Agropecuario recibió el máximo incremento, 83 millones 800 mil pesos de 2006, correspondiente a 30.1% más que la iniciativa. La justificación que dieron los diputados quedó establecida en el dictamen: “Quienes integramos estas comisiones consideramos que dichos recursos representan un incremento a los apoyos que se otorgarán al sector agropecuario en el Estado, que en el presente año fue de los más afectados por las condiciones que se presentaron a nivel nacional”.<sup>21</sup>

En la iniciativa de Ley de Ingresos para el año 2003 no se contemplaban recursos federales por concepto del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF); sin embargo, la Cámara de Diputados decidió contemplarlo en ésta y, de manera simultánea, el financiamiento que autorizaron disminuyó en la misma cantidad en que se definió aquel. Resultado de lo anterior, el monto

<sup>18</sup> Congreso del Estado de Guanajuato, *Diario de los Debates*, 21 de diciembre de 2000.

<sup>19</sup> La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas cambia de nombre a Secretaría de Obra Pública.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Congreso del Estado de Guanajuato, *Diario de los Debates*, 22 de diciembre de 2001.

total de la iniciativa de presupuesto no sufrió variaciones, aunque, nuevamente, sí reasignaciones entre ramos. Por tercer año consecutivo, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario fue la dependencia con mayor incremento respecto a la propuesta, siendo éste de 21 millones 400 mil pesos de 2006. En cuanto a la dependencia con mayor disminución en su gasto, la Cámara de Diputados estableció:

De la administración pública centralizada la Secretaría de Obra Pública es la dependencia con mayores apoyos presupuestales, esto bajo el esquema comparativo que hemos adoptado del ejercicio 2002. La dependencia refleja una variación nominal del 52.78%, pasando de integrar un 3.52% en el 2002 a 4.67% para el 2003, en relación al presupuesto general de cada ejercicio. Las partidas que soportan el incremento, entre otras, están ubicadas en el gasto de capital, ubicándose las de Ayudas, subsidios y transferencias y obra pública.

Sin embargo, con la finalidad de reasignar recursos a otras áreas que se consideraron prioritarias, las cuales señalaremos en el apartado final de este dictamen, se ajusta a la baja en \$14'000,000.00, dejando en \$986'539,794.00 su asignación para el ejercicio del 2003".<sup>22</sup>

Los cuadros 4 y 5 resumen las modificaciones al proyecto de presupuesto durante la LVIII Legislatura. La LVIII Legislatura no incrementó ni disminuyó el gasto neto total, las variaciones con respecto al proyecto del Ejecutivo estatal en este rubro son marginales (solamente una disminución de 7.7 millones de pesos considerando los tres años de la legislatura). Asimismo, el número de ramos modificados como el monto total reasignado fue inferior a los cambios hechos por la legislatura anterior. La mayor participación de la LVIII Legislatura fue en lo correspondiente a los ingresos, cuando se modificó su pronóstico al considerar menos ingresos en derechos por ministración de placas en 2001. De la misma forma, a diferencia de la LVII Legislatura, los diputados se inclinaron por una política austera del gasto público, ya que no lo incrementaron en términos netos, más bien lo redujeron en una

<sup>22</sup> *Diario de los Debates*, 22 de diciembre de 2002. Congreso del Estado de Guanajuato. 14 millones de 2003 equivalen a 16 millones 400 mil pesos de 2006.

Cuadro 4. Modificaciones al gasto neto total.  
LVIII Legislatura (2001-2003)

	2001	2002	2003	Total LVIII Legislatura
Cambio en el gasto total	(-)	S/C	S/C	(-)
% modificado sobre el total de presupuesto	-0.04	0.0	0.0	0.0
Monto total modificado (Millones de pesos)	-7.7	0.0	0.0	7.7

Nota: (-) disminución general (+) aumento general, S/C sin cambios.

Fuente: Cálculos propios con los proyectos de presupuestos y decretos aprobatorios de 2001-2003.

Cuadro 5. Participación de la LVIII Legislatura (millones de pesos)

	2001	2002	2003	Total LVIII Legislatura
Núm. de ramos modificados	23	15	10	(-)
Ramos con disminuciones	9	6	4	19
Ramos con aumentos	14	9	6	29
Total de recortes	-405.5	-120.9	-34.8	-561.2
Total de reasignaciones	397.7	120.9	34.8	553.5
Total recorte/aumento	-7.7	-10.8	0.0	-7.7
Ramo favorecido	Secretaría de Desarrollo Agropecuario	Secretaría de Desarrollo Agropecuario	Secretaría de Desarrollo Agropecuario	
Monto al ramo más favorecido	30.8	83.8	21.4	
% de aumento respecto a la propuesta	8.1	30.1	7.3	
% de la reasignación respecto al total de incrementos	7.7	69.3	61.3	
Ramo más favorecido	Provisiones salariales y económicas	Deuda Pública	Secretaría de obra pública	
Disminución al ramo más desfavorecido	46.5	104.5	16.4	
% de recorte respecto a la propuesta	-7.5	-34.3	-1.4	
% de disminución respecto al total de recortes	-11.5	86.6	-47.1	

Fuente: Cálculos propios con base en los proyectos de presupuesto y decretos aprobatorios de 1998-2000.

pequeña cantidad. Asimismo, por la cantidad de ramos modificados, así como en las reasignaciones hechas, se observa que año con año los diputados diferían menos de las propuestas del Ejecutivo.

El promedio anual de ramos modificados por la presente legislatura fue de 16, aproximadamente una tercera parte del total de organismos de la administración pública estatal.

El ramo más beneficiado durante los tres años fue la Secretaría de Desarrollo Agropecuario. Ningún ramo sufrió disminuciones consecutivas de 2001 a 2003, pero sobresalen la disminución a Deuda pública de 34.3% en 2002 y de 22.7% acumulado en la Secretaría de Gobierno, correspondiente a los años de 2001 y 2002.

La diferencia en los contextos políticos entre la LVII y la LVIII legislaturas, gobierno dividido y gobierno unificado, puede explicar la menor actividad de la última legislatura, y la ausencia de cambios sustanciales al proyecto de presupuesto del Ejecutivo.

#### *LIX Legislatura (2003-2006). Modificaciones presupuestales*

Como resultado de las elecciones locales de 2003, la conformación de la LIX Legislatura (2003-2006) presentó variaciones en representación por partido político. El PAN perdió cuatro diputaciones, obteniendo el 52.8% del total de las curules en la Cámara de Diputados, el PRD ganó dos diputados más con respecto a la legislatura anterior, representando el 11.1%; el PRI mantuvo el mismo porcentaje y el mismo número de diputados que en la legislatura anterior, con el 25% de representación en el Congreso, y el resto de los partidos en conjunto sumaban el 11.1%. A pesar de la disminución en el número de diputados por el partido en el gobierno, el PAN continuaba con la mayoría absoluta de representación en el Congreso.

Para el presupuesto del ejercicio fiscal 2004, a pesar de una disminución en el pronóstico de los derechos por no haberse aprobado el canje de placas, el pronóstico total de la Ley de Ingresos no varía al de su iniciativa por un incremento en los aprovechamientos.

El dictamen emitido por la presente legislatura relativo a la iniciativa del PEEG 2004 es muy diferente a los anteriores dictámenes

anteriormente estudiados. Las diferencias radican, principalmente, en la orientación del dictamen a lo largo de todas sus aseveraciones que es de acotamiento del gasto público en lo referente al gasto corriente, para reasignarlo hacia una mayor inversión en el rubro de gasto social.

Las Diputadas y los Diputados que integramos las Comisiones Unidas arribamos a la convicción de que los planes y programas comprendidos en la propuesta de Presupuesto de Egresos para el ejercicio de 2004 deben estar orientados, como primer punto de referencia, al propósito de lograr condiciones de equidad social; es decir, destinar recursos con prioridad al desarrollo social, que como lo ha definido la Organización de las Naciones Unidas, “debe entenderse en su sentido más amplio como involucrando un progreso hacia niveles de vida más altos, mayor igualdad de oportunidades y consecución de algunos derechos humanos básicos... reforzamiento de la capacidad de los individuos para controlar sus propias vidas por medio de acciones económicas, sociales y políticas”.<sup>23</sup>

Para el presupuesto de ese año, los diputados revisaron las estructuras administrativa y operativa del gasto corriente de los poderes del estado y de los organismos autónomos para realizar los ajustes y reasignaciones para ampliar los recursos propuestos a los programas con vocación de gasto social. Es decir, los integrantes de las Comisiones Unidas tomaron un criterio distinto a las anteriores legislaturas para la elaboración del dictamen, el cual se basa en hacer más eficiente el uso de los recursos públicos con un menor índice de gasto corriente.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Congreso del Estado de Guanajuato, *Diario de los Debates*, 22 de diciembre de 2003.

<sup>24</sup> Quedó establecido en el dictamen: “Con este criterio orientador de la aplicación del gasto, quienes suscribimos el presente dictamen consideramos que daremos cumplimiento a una de las demandas ciudadanas más apremiantes, que es la de conferir racionalidad al uso de los recursos públicos que la ley encomienda a las autoridades del Estado, ante la situación económica difícil por la que atraviesa el país y que necesariamente repercute en nuestra entidad; responde también a la sensibilidad que debemos guardar como representantes populares hacia la economía de los hogares guanajuatenses quienes en muchos casos se encuentran en condiciones precarias y que, por lo tanto, deben ser atendidos con prioridad”. *Ibid.*

Los ajustes y reasignaciones consistieron en realizar reducciones generales al gasto corriente en entes públicos y cantidades específicas, además de reducir en 15% la partida de gasto de difusión social, para incrementar el presupuesto en tres secretarías y un organismo autónomo también en cantidades específicas. Además, establecieron que no debía incrementarse el capítulo 1000, Servicios Personales, más allá del importe propuesto en la Iniciativa de Ley de Presupuesto General de Egresos para el ejercicio 2004 y que debía analizarse la pertinencia de autorizar incrementos salariales a los niveles 13 a 22 del tabulador general de sueldos para los servidores públicos de los poderes y organismos autónomos.

El ramo mayormente beneficiado con los ajustes dictaminados fue la Secretaría de Obra Pública, mientras que el más desfavorecido fue el ramo de Deuda Pública.

Para la aprobación del PEEG 2005, los diputados continuaron en la misma sintonía del proceso del año anterior, en el sentido de establecer una serie de medidas, más allá de reasignaciones entre ramos, “para custodiar el equilibrio de las finanzas públicas, la racionalidad del gasto y la legalidad de su ejercicio”.<sup>25</sup>

Al no haber sido aprobada la Iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 2004, que incluía varios impuestos cedulares con una tasa de 4%, entre ellos el impuesto cédular al salario, y quedando establecida la anterior con cedulares de 2% e impuesto a las nóminas con la misma tasa, el pronóstico de ingresos se vio modificado a la baja, por lo que el Ejecutivo del Estado hizo llegar al Congreso una propuesta que establecía los lineamientos a los que se sujetaría para el ejercicio del presupuesto que se aprobara a fin de garantizar equilibrio entre el ingreso y el gasto. La diferencia entre los ingresos de la Iniciativa y los aprobados en Ley fueron del orden de 563 millones 334 mil 933 pesos de 2006,<sup>26</sup> por lo que dichos lineamientos incluyeron un ajuste de 5% a los capítulos 2000 a 9000 del presupuesto de gasto de operación, una disminución al gasto de inversión originalmente previsto y una disminución presupuestal transitoria para gasto diferido,

<sup>25</sup> Congreso del Estado de Guanajuato, *Diario de los Debates*, 22 de diciembre de 2004.

<sup>26</sup> Equivalentes a 523 millones 948 mil 271 pesos.



del orden de 323 millones de pesos de 2006,<sup>27</sup> que se obtendrían de ahorros por diversas acciones como compactación, fusión, rediseño y, en su caso, extinción de unidades administrativas. Dicho proyecto tomó el nombre de Programa de Ahorro y Gasto Diferido (PAGAD), que quedó establecido en el artículo sexto transitorio de la Ley de Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal de 2005, cuyas acciones se realizaron una vez iniciado el ejercicio presupuestal y que contenía reducciones por 16 millones 500 mil pesos de 2006,<sup>28</sup> en el Poder Legislativo, la Universidad de Guanajuato, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal Estatal Electoral y la Unidad de Televisión de Guanajuato, el resto debía obtenerse de la revisión de estructuras administrativas en toda la administración pública estatal para generar los ahorros originalmente previstos.

En resumen, para la aprobación del PEEG 2005 se propusieron una serie de medidas cuyo horizonte temporal no acabó en la aprobación del presupuesto estatal, sino que tuvieron repercusiones en todo el ejercicio del gasto de ese año y en los consecuentes, al modificarse la estructura de la administración pública del estado.

En el último presupuesto aprobado por la LIX Legislatura, el correspondiente al 2006, los cambios hechos al mismo por parte de los diputados consistieron en reasignaciones de recursos entre las dependencias y/o entidades, debido que la Iniciativa de Ley de Ingresos no sufrió variación alguna en monto, por lo que, atendiendo al principio de equilibrio presupuestal, dispuesto en el artículo 102 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, el presupuesto debe ser proporcional a la estimación del ingreso. Las reasignaciones sumaron 43 millones 700 mil pesos, que equivalen solamente a 0.15% de la propuesta del Ejecutivo.

Del análisis del dictamen se desprende que las enmiendas hechas a la Iniciativa de ley del Presupuesto General de Egresos del Estado son de carácter principalmente normativo, de las cuales destaca la obligación para el Ejecutivo de aplicar los ingresos que se obtengan por la recaudación del impuesto sobre nóminas y de los impuestos

<sup>27</sup> Equivalentes a 300 millones de pesos de 2004.

<sup>28</sup> Equivalentes a 15 millones 352 mil 550 pesos de 2004.

cedulares sobre los ingresos de las personas físicas, exclusivamente a rubros de gasto de inversión pública, en sus dos vertientes social y productiva. Asimismo, debe dedicar un apartado específico en la cuenta pública estatal al señalamiento puntual de dicha información. “Con ello, el congreso del Estado podrá contar con elementos de juicio más objetivos y pertinentes para evaluar si la aplicación de los impuestos encuentra plena correspondencia con los fines perseguidos por los Legisladores al autorizar al Ejecutivo del Estado el realizar su cobro”.<sup>29</sup> Los cuadros 6 y 7 resumen las modificaciones al gasto neto total y las modificaciones totales al presupuesto general de egresos durante la LIX legislatura.

La LIX Legislatura, en el proceso de aprobación de los presupuestos de egresos del estado, disminuyó el gasto en 563 millones de pesos considerando los tres años, y modificó 93 ramos en total durante el mismo periodo. En cuanto a las reasignaciones de gasto, fue la legislatura que más modificó. Sin embargo, por lo que respecta al gasto neto total, los cambios realizados fueron menores que en la LVII Legislatura. Adicionalmente, las modificaciones normativas y obligaciones impuestas al Ejecutivo, mencionadas anteriormente, que no se representan en cambios en las variables estudiadas, sí son significativas en lo que se refiere a la capacidad que ostenta el Poder Legislativo para influir en las políticas del Ejecutivo.

Cuadro 6. Modificaciones al gasto neto total  
LIX Legislatura (2004-2006)

	2001	2002	2003	Total LIX Legislatura
Cambio en el gasto total	S/C	(-)	S/C	-
% modificado sobre el total de presupuesto	0.0	-2.1	0.0	-2.1
Monto total modificado (millones de pesos)	0.0	-563.3	0.0	-563.3

Nota: (-) disminución general, (+) aumento general, S/C sin cambios.

Fuente: cálculos propios con los proyectos de presupuesto y decretos aprobatorios de 2004-2006.

<sup>29</sup> Congreso del Estado de Guanajuato, *Diario de los Debates*, 17 de diciembre de 2005.

Cuadro 7. Participación de la LIX Legislatura (millones de pesos)

	2004	2005	2006	Total LVII Legislatura
Núm. de ramos modificados	41	43	9	93
Ramos con disminuciones	37	41	4	82
Ramos con aumentos	4	2	5	11
Total de recortes	-70.5	-568.0	-43.7	-682.2
Total de reasignaciones	70.5	4.6	43.7	118.9
Total recorte/aumento	0.0	-563.3	0.0	-563.3
Ramo favorecido	Secretaría de Obra Pública	Instituto de Ecología del estado	Secretaría de Desarrollo Agropecuario	
Monto al ramo más favorecido	51.0	3.0	21.7	
% de aumento respecto a la propuesta	5.3	5.5	7.5	
% de la reasignación respecto al total de incrementos	72.3	64.7	49.7	
Ramo más desfavorecido	Deuda pública	Secretaría de Desarrollo Económico	Deuda pública	
Disminución al ramo más desfavorecido	-44.0	-130.1	-23.5	
% de recorte respecto a la propuesta	-12.8	-19.8	-4.6	
% de disminución respecto al total de recortes	62.4	22.9	53.9	

Fuente: Cálculos propios con base en los proyectos de presupuesto y decretos aprobatorios de 2004-2006.

*LX Legislatura (2006-2009). Modificaciones presupuestales*

Para la Sexagésima Legislatura correspondiente al periodo 2006-2009, el PAN mantiene la mayoría absoluta de representación con 23 diputados (63.9% del total) y conserva la gubernatura del estado, derivado de las elecciones de 2006. El PRI, que es el principal partido opositor, pierde dos diputaciones, quedándose con siete diputados representando el 19.4%; el PRD de la misma manera pierde una diputación, conservando tres representantes (8.3%), y el resto de los partidos en conjunto representan el 8.3 por ciento.

Para el PEEG 2007, los diputados realizaron un ajuste en el monto total del mismo como consecuencia necesaria del ajuste realizado en el dictamen de la iniciativa de Ley de Ingresos para el estado, medida necesaria dada la reducción aprobada a la tasa de recargos sobre créditos fiscales de 3 a 2% y sobre créditos fiscales en parcialidades de 2 a 1%. Lo anterior en lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato.<sup>30</sup>

Lo anterior también modifica el financiamiento propuesto en la iniciativa de Ley de Ingresos, ya que el Artículo Sexto de la Ley de Deuda Pública del Estado de Guanajuato establece que la deuda contratada no debe ser mayor al 10% del presupuesto sin la misma deuda. Por tanto, el PEEG sufrió una disminución total de 7 millones 900 mil pesos.

En el dictamen quedó establecido que:

los recursos disminuidos en el total del Presupuesto consideramos deben quedar reflejados en los presupuestos correspondientes a los tres Poderes del Estado en aras de una política de austeridad en el gasto. Por esa razón se disminuyen de los montos previstos en la iniciativa \$5'885,108.00 al poder Ejecutivo en el Ramo General 29 Erogaciones no Sectorizables; del Poder Legislativo \$200,000.00; y del Poder Judicial \$1'800,000.00. Estas reducciones deberán efectuarse por los Poderes en el ejercicio de sus presupuestos y en aquellos rubros que no afecten funciones sustanciales de los mismos.<sup>31</sup>

Es importante mencionar que dicha disminución no especificó los programas en los cuales debió efectuarse, solamente se hace en las reasignaciones de recursos entre ramos, que para dicho año sumaron 135 millones de pesos.

El dictamen presentado por la presente legislatura se enfocó nuevamente en disposiciones de carácter normativo, en lo que se refiere a la Iniciativa de Ley del Presupuesto General de Egresos. Es decir, el análisis de la propuesta del Ejecutivo es de naturaleza principalmente jurídica.

<sup>30</sup> *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, 19 de diciembre de 2006.

<sup>31</sup> *Ibid.*

En el presupuesto de 2008 las modificaciones fueron distintas al año anterior. Los diputados reasignaron el equivalente a 201 millones 470 mil pesos del proyecto original y realizaron recortes a dependencias del Poder Ejecutivo por el monto de 69 millones 670 mil pesos. Los cambios totales al gasto neto presentaron una variación en incrementos por 131 millones 800 mil pesos. Sin embargo, estas variaciones sólo representan el 0.3% del presupuesto total de la propuesta original del Ejecutivo.

Nuevamente, durante esta legislatura y para el presupuesto 2008, las variaciones fueron mínimas. El ramo que mayores beneficios recibió de las reasignaciones fue la Comisión Estatal del Agua con 22.5% más del presupuesto original asignado. El ramo más perjudicado fue gubernatura, al cual se le recortaron 10.74% en los apartados de gasto corriente.

Para el presupuesto de 2009, los cambios fueron aún menores al año anterior. No se registraron variaciones en el monto del gasto neto total. Las reasignaciones fueron del orden de 647 millones 275 mil 349 pesos, a su vez incluyó disminuciones por el mismo monto que se concentraron principalmente en los ramos de la Secretaría de Obra Pública y de la Secretaría de Desarrollo Económico. Los cuadros 8 y 9 presentan el resumen de los cambios agregados durante la LX Legislatura.

Esta última legislatura, en comparación con las tres anteriores, presentó las menores variaciones en los montos de las asignaciones del proyecto de presupuesto del ejecutivo. Asimismo, de las cuatro legislaturas analizadas ha sido la que menos ramos ha modificado.

Cuadro 8. Modificaciones al gasto neto total.  
LX Legislatura (2006-2009)

	2007	2008	2009	Total LX Legislatura
Cambio en el gasto total	(-)	+	S/C	+
% modificado sobre el total de presupuesto	-0.03	0.3	0.0	0.27
Monto total modificado (millones de pesos)	-7.9	-131.8	0.0	123.9

Nota: (-) disminución general, (+) aumento general, S/C sin cambios.

Fuente: cálculos propios con los proyectos de presupuesto y decretos aprobatorios de 2007-2009.

Cuadro 9. Participación de la LX Legislatura (millones de pesos)

	2007	2008	2009	Total LX Legislatura
Núm. de ramos modificados	17	18	23	41
Ramos con disminuciones	6	6	13	19
Ramos con aumentos	11	12	10	22
Total de reasignaciones	135.0	201.47	647.2	983.67
Total recortes	-142.8	-69.67	-647.2	859.67
Total de reasignaciones/recorte	-7.9	131.8	0	123.9
Ramo más favorecido	Instituto de Financiamiento e Información para la Educación	Comisión Estatad del Agua de Gto.	Instituto de la Infraestructura Física Educativa de Gto.	
Monto al ramo más favorecido	50.0	80.0	170.0	
% de aumento respecto a la propuesta	29.5	22.5	77.83	
% de la reasignación respecto al total de incrementos	37.0	39.70	26.26	
Ramo más desfavorecido	provisiones salariales y económicas	Gubernatura	Secretaría de Obra Pública	
Disminución al ramo más desfavorecido	-121.7	-28.23	170.0	
% de recorte respecto a la propuesta	-16.1	-10.74	-18.26	
% de disminución respecto al total de recortes	85.2	40.51	41.71	

Fuente: Cálculos propios con base en los proyectos de presupuesto y decretos aprobatorios de 2004-2006.

### **Balance de las cuatro legislaturas, 1997-2009**

Del análisis anterior puede observarse cierta actividad de las cuatro últimas legislaturas en el estado de Guanajuato. La legislatura LVII (1997-2000) realizó las mayores modificaciones respecto al gasto neto total. Asimismo, esta legislatura que presenta el contexto de gobierno dividido, en total modificó 81 ramos durante los tres años de la

propuesta original del Ejecutivo. Se pueden observar algunas tendencias en la participación del Congreso del estado de Guanajuato en la aprobación presupuestal. De la legislatura LVIII a la LX los cambios en montos reasignados y recortados son menores, aun y cuando la legislatura que más ramos ha modificado ha sido la LIX, con un total de 93 ramos. Sin embargo, las variaciones en las asignaciones no han sido significativas. El Cuadro 10 presenta la relación de las cuatro legislaturas durante el periodo en estudio, ilustrando el número de ramos total modificado por legislatura, el porcentaje del gasto neto modificado con respecto al proyecto de presupuesto del Ejecutivo y el monto total modificado.

Los resultados del análisis no son concluyentes. Es difícil constatar de los cambios realizados a los proyectos de presupuesto durante estas cuatro legislaturas por parte de los diputados, que el Congreso del estado de Guanajuato está ejerciendo el poder de la bolsa.

No obstante que se presentan variaciones, éstas no pueden ser calificadas como alteraciones a las prioridades presupuestales del Ejecutivo.

Si bien es cierto que las disposiciones legales con respecto a la utilización de los recursos durante el año fiscal realizadas por los diputados durante las cuatro legislaturas pueden ser más significativas respecto al control horizontal en política presupuestaria, éstas tienen que ser contrastadas con el ejercicio de gasto anual para verificar su aplicación.

Cuadro 10. Modificaciones al gasto neto total.  
Legislaturas LVII, LVIII, LIX y LX (1997-2009)

	<i>LVII Legislatura (1997-2000)</i>	<i>LVIII Legislatura (2000-2003)</i>	<i>LIX Legislatura (2003-2006)</i>	<i>Total LX Legislatura (2006-2009)</i>
Núm. de ramos modificados	81	48	93	41
% modificado sobre el total de presupuesto	4.5	0.0	-2.1	0.27
Monto total modificado	719.8	-7.7	-563.3	123.9

Fuente: cálculos propios con base en los proyectos de presupuesto y decretos aprobatorios de 1998-2009.

Como se mencionó anteriormente, el Ejecutivo del estado tiene amplios márgenes de maniobra para modificar el presupuesto aprobado por el Congreso durante el año fiscal. Una línea de análisis que se desprende para posteriores investigaciones es la comparación entre las modificaciones en la aprobación presupuestal y las modificaciones durante el ejercicio del gasto.

El Congreso del estado de Guanajuato tiene amplias facultades legales para participar activamente al menos en la etapa de aprobación del presupuesto de egresos. No obstante que en la toma de decisiones e implementación de las políticas fiscales y presupuestales el jugador principal es el Poder Ejecutivo, el Congreso es una institución clave en la toma de decisiones.

La conformación política del Congreso es un factor relevante. A pesar de que el resultado es parcial en este caso sobre la determinación de los gobiernos divididos y unificados en la actividad o reactividad del Poder Legislativo en la aprobación presupuestal sí se aprecia en el análisis un contraste en el número de modificaciones y el monto de los cambios en el presupuesto total durante la legislatura sin mayoría absoluta con respecto a las que presentan mayorías absolutas por parte del partido en el gobierno. Para obtener resultados más claros, el desempeño del Congreso del estado debe contrastarse con otras legislaturas de otras entidades federativas en contextos similares.

## **Bibliografía**

- Alt, J. y R. Lowry (1994), "Divided Government, Fiscal Institutions and Budget Deficits: Evidence from the States", *American Political Science Review*, vol. 88, núm. 4, pp. 811-828.
- Coombes, David *et al.* (1976), *The Power of the Purse. The role of European Parliaments in Budgetary Decisions*, London George Allen & Unwin Ltd., Reino Unido.
- Fundar (2002), *Sesiones Informativas H. Cámara de Diputados. La negociación presupuestal en perspectiva: retos y asignaturas pendientes. Transparencia presupuestaria: comparativo Decreto 2002*



- y Proyecto de Decreto 2003*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México.
- Jones, M., P. Sanguinetti y M. Tommasi (2000), "Politics, Institutions, and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces", *Journal of Development Economics*, núm. 61, pp. 305-333.
- Lienert, Ian (2005), "Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?", IMF Working Papers, núm. 115, Fiscal Affairs Department, Washington.
- Mejía Acosta, Andrés y Michael Coppedge (2001), "Political determinants of Fiscal Discipline in Latin America, 1979-1998", documento preparado para el International Congress of the Latin American Studies Association, Marriot Wardman Park Hotel, 5-8 de septiembre, Washington, D.C.
- Mezey, Michael L. (1991), "Legislatures: Individual Purpose and Institutional Performance", en Ada W. Finifter (coord.), *Political Science: the State of the Discipline II*, The American Political Science Association, Washington.
- Pardinas, Juan E. (2004), "La rendición de cuentas a nivel local: un desafío pendiente", en Robert Balkin (coord.), *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, State University of New York/CIDE/ITAM/Universidad Anáhuac, México.
- Patrón Sánchez, Fernando (2008), "Facultades presupuestales legislativas. De jugadores reactivos a proactivos", documento presentado en el Foro "El presupuesto público en las entidades federativas de México: retos, dilemas y rutas de abordaje de la modernización presupuestal", Congreso del estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco, 2 de abril de 2008.
- Peltzman, Sam (1987), "Economic Conditions and Gubernatorial Elections", *American Economic Review*, núm. 77, pp. 293-297.
- Poterba, James (1994), "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics", *Journal of Political Economy*, vol. 102, núm. 4, pp. 799-821.
- Santiso, Carlos y Arturo García (2004), "Politics of Budgeting in Peru: Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Presidential Systems", SAIS working paper series, Washington.

- Santiso, Carlos (2005), "Auditing, Accountability and Anticorruption: Multilateral Lending to Legislative Budget Oversight and External Auditing of Public Finances in Latin America", XVIII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, CLAD, Caracas, Venezuela.
- Sour, L., I. Ortega y S. San Sebastián, "Política presupuestaria durante la transición a la democracia en México: 1997-2003", Documento de Trabajo 142, CIDE, México.

### **Documentos Oficiales**

- Constitución Política del Estado de Guanajuato, en <http://www.congresogto.gob.mx/Legislacion/>
- Dictamen del proyecto general de egresos del estado de Guanajuato 1998-2009, en <http://www.congresogto.gob.mx/Legislacion/>
- Ley de ingresos del estado de Guanajuato 1998-2009, en <http://www.congresogto.gob.mx/Legislacion/>
- Ley para el ejercicio y control de los recursos públicos para el estado y los municipios de Guanajuato, en <http://www.congresogto.gob.mx/Legislacion/>
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, en [www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/GUANAJUATO/Constitucion/](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/GUANAJUATO/Constitucion/)
- Proyecto general de egresos del estado de Guanajuato 1998-2009, en <http://www.congresogto.gob.mx/Legislacion/>
- Diario de los Debates*, Congreso del Estado de Guanajuato, en [www.congresogto.gob.mx](http://www.congresogto.gob.mx)



# La influencia de las políticas públicas en la percepción de la opinión pública: el caso de la puesta en marcha del programa Progresá durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León

*Abel Palomera Meza*<sup>1</sup>

Este documento tiene el objetivo de probar si es posible que las políticas públicas influyan en la percepción de la opinión pública. De manera específica, se utilizan datos de una encuesta sobre la puesta en marcha del programa Progresá en 1997 y se busca conocer si, ante la implementación de Progresá, la opinión pública en México vio influida su percepción respecto a la pobreza. Los resultados demuestran que, ante la puesta en marcha este programa, la probabilidad de percepción de no aumento/disminución de la pobreza se incrementa. De igual manera y en sentido opuesto, la probabilidad de percepción de aumento de la pobreza ante la puesta en marcha de Progresá disminuye.

## **Introducción**

Algunos autores<sup>2</sup> mencionan que la opinión pública es una de las bases para el buen funcionamiento de un Estado democrático. Además

<sup>1</sup> El autor es estudiante y próximo egresado de la Maestría en Administración y Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). También es Licenciado en Administración Pública por la Universidad de Colima. Ha sido galardonado con diferentes distinciones académicas como el Premio Peña Colorada que se otorga al mejor estudiante de su generación en la Universidad de Colima.

<sup>2</sup> Estos autores son: Glynn, J. Carroll, Susan Herbst, Garrett J. O'Keefe, Robert Y. Shapiro y Mark Lindeman. Lo hacen co-publicación con el libro *Public Opinion* editado por Westview Press en 1994.

indican que, a pesar no existir un acuerdo en el grado de injerencia que la opinión pública deba tener en las políticas públicas o en las acciones de gobierno, sí debe ser tomada en cuenta. Esos mismos autores añaden que una de las razones por las cuales se estudia a la opinión pública es porque las políticas públicas deben estar basadas en las preferencias de aquella.

Existe una buena cantidad de literatura que trata acerca de la relación que se da entre la opinión pública y las políticas públicas. Sin embargo, la mayoría de esta literatura ha sido escrita para explicar la influencia de la primera hacia las políticas públicas,<sup>3</sup> y no en sentido contrario.

De esta manera, el presente trabajo intenta responder a la pregunta, ¿pueden las políticas públicas influir a la opinión pública en cuanto a su percepción sobre el problema público que aquellas atienden? La hipótesis con la cual se aspira a responder el anterior cuestionamiento es que las políticas públicas sí influyen en la percepción de la opinión pública sobre el problema público que atienden.

Para sustentar la hipótesis planteada se hará un análisis econométrico por el método de máxima verosimilitud utilizando “logit”. Para esto, se empleará el caso del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) implementado durante el período de gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. Particularmente, el análisis estará basado en los datos de la encuesta sobre la puesta en marcha de este programa gubernamental.

El objetivo de tal encuesta fue medir la percepción de la opinión pública de México respecto a la implementación de Progresá como la principal política pública de atención a la pobreza. En vista de lo anterior, se buscará saber si la opinión pública en México pudo haber cambiado su percepción sobre la pobreza ante la puesta en marcha de este programa.

<sup>3</sup> Barrilleaux, 1997; Bartels, 1991; Brooks, 1985 y 1997; Burstein, 1998; Burstein & Freudenburg, 1978; Devine, 1985; Erikson, 1976; Erikson, Wright & McIver, 1993; Fording, 1997; Grattet, Jenness & Curry, 1992; Hartley & Russett, 1992; Hays, Esler, & Hays, 1996; Hicks, 1984; Hill Hinton-Anderson, 1995; Ringquist, 1997; Ignagni & Meernik, 1994; Jackson & King, 1989; Jacobs, 1993; Jencks, 1985; Jones, 1994; Monroe, 1998; Mooney, 2000; Ostrom & Marra, 1986; Page & Shapiro, 1983; Petry 1999; Burstein, 2003; Page, 1994.

En este sentido, el presente documento está estructurado en cinco partes principales: en la primera se hace una breve revisión de la literatura sobre la influencia de las políticas públicas en la opinión pública; en la segunda se presentan de manera sucinta los antecedentes y el objetivo de la política pública del programa Progresá; en la tercera se describen los datos y se explica la metodología utilizada; en la cuarta se exponen los resultados encontrados y, por último, se hace una breve conclusión respecto a los hallazgos de este texto.

### **Revisión de la literatura acerca de la influencia de las políticas públicas en la opinión pública<sup>4</sup>**

Como ya se mencionó anteriormente, existe muy poca literatura sobre la influencia de las políticas públicas en la opinión pública. Uno de los más importantes hallazgos a este respecto es el que hacen Benjamín I. Page y Robert Y. Shapiro (1983) al mencionar que, aunque en muchos de los casos estudiados la opinión pública influye en las políticas públicas, no significa la imposibilidad de que las políticas públicas también influyan en la opinión pública.

Estos mismos autores señalan que las diferentes formas de influencia de las políticas públicas sobre la opinión pública son las siguientes:

- a) Aprendizaje de los ciudadanos por el impacto de las políticas públicas.
- b) Reflexión de los ciudadanos respecto a la existencia de las políticas públicas.
- c) Poner atención en los esfuerzos persuasivos de los políticos, funcionarios públicos, grupos de interés, y especialistas interesados en promover determinadas políticas públicas.

<sup>4</sup> Que haya influencia de las políticas públicas en la opinión pública significa que aquéllas al momento de implementarse ocasionan cambios en las preferencias de política pública de quienes son afectados directa o indirectamente.

Page y Shapiro (1983) encuentran que, en la mitad de los casos donde existe congruencia<sup>5</sup> entre el cambio de la opinión pública y el cambio de las políticas públicas, estas últimas podrían afectar las preferencias de la opinión pública.

Por otra parte, Benjamín I. Page (1994) hace notar la existencia de problemas de inferencia causal cuando se estudia la relación entre la opinión pública y las políticas públicas. Señala que todos los investigadores que estudian tal relación han hecho un gran esfuerzo por solucionar esos problemas. Sin embargo, él mismo expresa que no se ha logrado obtener resultados totalmente satisfactorios y, en todo momento, siempre ha habido algún problema de inferencia causal. Ninguno de los tres métodos más utilizados para estudiar la relación entre la opinión pública y las políticas públicas ha podido evitar estos problemas.

Dichos métodos son: el modelo causal o de datos de corte transversal, el análisis de series de tiempo, y los métodos históricos.<sup>6</sup> Este mismo autor apunta que “es extremadamente difícil saber si la opinión pública influye en las políticas, si las políticas lo hacen con la opinión pública, si ha habido una mezcla de procesos recíprocos, o si verdaderamente un factor externo afecta a ambos produciendo una relación espuria entre ellos” (Page, 1994: 26).

Page, Shapiro y Dempsey (1987) argumentan que para que se pueda dar un cambio en las preferencias de políticas públicas de los ciudadanos son necesarias cinco condiciones:

- a) Que la información de la política pública sea recibida.
- b) Que tal información sea entendida.
- c) Que sea una información que realmente sirva para evaluar la política pública.
- d) Que esa información discrepe de las creencias actuales o pasadas.
- e) Que tal información sea creíble.

<sup>5</sup> Congruencia entre el cambio de las políticas públicas y el de la opinión quiere decir que los cambios suscitados entre ambas se mueven de manera similar.

<sup>6</sup> Los métodos históricos, según Benjamín I. Page (1994), son aquellos no cuantitativos como la investigación histórica, las entrevistas y la observación.

Estos autores consideran que las preferencias de políticas públicas de los ciudadanos son instrumentales. Es decir, que “las políticas públicas son juzgadas en términos de costos y beneficios esperados de manera individual, para la familia, para los amigos, para los grupos favorecidos o para la nación y el mundo entero” (Page, Shapiro y Dempsey, 1987: 24). Lo anterior puede ser analizado respecto a las políticas públicas que atienden el problema público de la pobreza. Esto se puede notar cuando en una sociedad la mayoría de los ciudadanos coinciden en que existe este problema.

Así, en el momento que se anuncia la implementación de una nueva política pública para atenderlo, en términos de Page, Shapiro y Dempsey, tal política pública será juzgada en relación con los costos y beneficios esperados.

En este sentido, se podría decir que los estudios que se enfocan en analizar la influencia de las políticas públicas en la opinión pública no pueden escapar a problemas de direccionalidad<sup>7</sup> o de inferencia causal. Sin embargo, si se está consciente de la existencia de las cinco condiciones dadas por Page, Shapiro y Dempsey (1987), y de las tres formas de la influencia de las políticas públicas en la opinión pública enunciadas por Page y Shapiro (1983) se podría llegar a resultados que demuestren cierta idea sobre la existencia o no de tal influencia. Además de lo anterior, estar consciente de la aparición de esos problemas puede ayudar considerablemente a intentar evitarlos en los estudios que se realicen.

### **La política pública de atención a la pobreza Progresas<sup>8</sup>**

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresas) inició su implementación el 6 de agosto de 1997. Este programa fue diseñado

<sup>7</sup> Los problemas de direccionalidad son los que surgen cuando se estudia la relación entre las políticas públicas y la opinión pública. Es decir, no se puede saber de manera certera si las políticas públicas son las que influyen en la opinión pública o es ésta la que tiene influencias sobre las políticas públicas.

<sup>8</sup> La información de este apartado fue obtenida del documento “Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, aspectos operativos del programa, 2000” editado por la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal.



por el gobierno federal con el objetivo de atender las necesidades básicas de las familias de comunidades rurales en condiciones de extrema pobreza. Progresá se constituyó como la política pública más importante de la política social durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.

Una característica de esta política pública es la magnitud con la que inicia sus operaciones y la velocidad de aumento de la población a la que atendía. Inicialmente, Progresá abarcaba 9 estados de la República Mexicana; en dos años su implementación llegó a 30 de las 32 entidades federativas que conforman México. Esta característica diferenció a Progresá de otros programas de atención social.

### **Datos y metodología**

Los datos utilizados en este documento surgen de una encuesta<sup>9</sup> sobre la puesta en marcha del programa Progresá, la cual fue realizada el 7 de agosto de 1997.

El cuestionario aplicado contiene 53 preguntas que tratan acerca de la percepción general sobre el gobierno, sobre las preferencias políticas, sobre la percepción acerca de Progresá y sobre los datos socioeconómicos de los encuestados. El tamaño de la muestra es de 498 encuestados. Los datos son de tipo “corte transversal”,<sup>10</sup> es decir, fueron levantados una sola vez y no en varias ocasiones a través del tiempo. La encuesta fue realizada por la Oficina de la Presidencia de la República Mexicana durante el periodo de gobierno citado, fue de alcance nacional, y se realizó mediante el método de entrevista telefónica.

<sup>9</sup> Esta encuesta fue realizada por la Oficina de la Presidencia de la República Mexicana durante el periodo de gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. Actualmente la encuesta en mención se encuentra depositada en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

<sup>10</sup> Los datos de corte transversal son aquellos con una o más variables recogidos en el mismo momento. No se cuenta con datos levantados en otro momento para las mismas variables, por ende, no existen datos de series de tiempo ni combinados.

El método de selección de la muestra fue el de arranque aleatorio simple y selección sistemática de números telefónicos residenciales. Es importante destacar que la encuesta telefónica tiende a reflejar más la opinión de la población con mayor ingreso y escolaridad. Las preguntas del cuestionario fueron elaboradas de manera cuidadosa y tratando de evitar posibles errores de sesgo al momento de encuestar al entrevistado ciudadano.

Una limitante de los datos que aquí se utilizan es que no sirven para realizar un análisis a través del tiempo, que nos diga cómo cambia la opinión pública en diferentes momentos. Sin embargo, esto podría convertirse en una oportunidad, ya que se evitaría el problema de direccionalidad característico de este tipo de estudios. Es decir, estos datos fueron obtenidos para conocer la percepción de la opinión pública sobre la puesta en marcha de Progresía y no sobre su funcionamiento o desempeño a lo largo del tiempo. De esta forma, al seguir el objetivo con que se hizo la encuesta, se evita el problema de direccionalidad mencionado antes, puesto que, con estos datos sólo es posible conocer o medir la influencia que puedan tener las políticas públicas (en este caso el programa Progresía) en la opinión pública y no al revés.

Con la finalidad de responder a la pregunta que guía este documento, se construyó un modelo econométrico logístico de nueve variables: cuatro variables independientes, cuatro variables de control y la variable dependiente. Las cuatro variables independientes y la variable dependiente se elaboraron a partir de las siguientes hipótesis, las cuales están conectadas de manera directa con la hipótesis planteada inicialmente:

- a) Hipótesis general: la puesta en marcha del programa Progresía disminuye la probabilidad de una percepción de aumento de la pobreza durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León;
- b) Hipótesis específica 1: la desconfianza en el gobierno, generada al implementar el programa Progresía, disminuye la probabilidad de una percepción de no aumento/disminución de la pobreza durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León;
- c) Hipótesis específica 2: la no certeza de que 53 centavos de cada peso del gobierno se aplica a acciones de apoyo social disminu-

ye la probabilidad de una percepción de aumento de la pobreza durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León;

- d) Hipótesis específica 3: la no creencia en que el programa Progresía realmente atiende las necesidades de la población más pobre disminuye la probabilidad de una percepción de aumento de la pobreza durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León;
- e) Hipótesis específica 4: la percepción de que el programa Progresía no es la mejor manera de ayudar a los más necesitados disminuye la probabilidad de una percepción de aumento de la pobreza durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.

A continuación se presenta el modelo econométrico y la descripción de las variables que lo integran:

$$\text{nonpoverty perception rise} = \beta_0 + \beta_1 \text{ nontrustgo vernment} + \beta_2 \text{ noncertain socialspending} + \beta_3 \text{ nonattending poverty} + \beta_4 \text{ nonbest poverty solution} + \beta_5 \text{ female} + \beta_6 \text{ income} + \beta_7 \text{ age} + \beta_8 \text{ education}$$

**Variables del modelo econométrico**

<i>Variables</i>	<i>Significado</i>	<i>Codificación</i>
<b>Variable dependiente</b>		
Non poverty perception rise	Percepción de aumento o de no aumento/disminución de la pobreza durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.	0, percepción de aumento de la pobreza 1, percepción de no aumento/disminución de la pobreza.
<b>Variables independientes</b>		
Non trust government	Confianza o desconfianza en el gobierno generada al echar a andar el programa Progresía.	0, confianza en el gobierno. 1, desconfianza en el gobierno.
Non certainty social spending	Certeza o no certeza de que 53 centavos de cada peso del gobierno son aplicados a acciones de apoyo social.	0, certeza de gasto. 1, no certeza de gasto

LA INFLUENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Non attending poverty	Creencia de que el programa Progresá realmente atiende las necesidades de la población más pobre.	0, creencia en Progresá. 1, no creencia en Progresá.
Non best poverty solution	Percepción de que el programa Progresá es la mejor manera de ayudar a los más necesitados.	0, percepción de que Progresá es la mejor manera 1, percepción de que Progresá no es la mejor manera.
Variables de control		
Female	Género de los encuestados	0, hombre. 1, mujer,
Income	Nivel de ingreso de los encuestados.	1; de 0 a 1 salario mínimo; 2; de 1 a 3 salarios mínimos; 3; de 3 a 5 salarios mínimos; 4; de 5 a 7 salarios mínimos; 5; de 7 a 10 salarios mínimos y 6, de 10 salarios mínimos en adelante.
Age	Edad de los encuestados.	1, de 18 a 25 años; 2 de 26 a 40 años; 3, de 41 a 60 años; y 4, de 61 años o más.
Education	Escolaridad de los encuestados.	1, sin escolaridad; 2 primaria incompleta; 3, primaria completa; 4, secundaria incompleta; 5, secundaria completa; 6, preparatoria incompleta; 7, preparatoria completa; 8 universidad incompleta y 9, universidad completa.

**Resultados**

Se corrieron dos modelos de regresión “logística”, uno con todas las variables antes descritas, y otro sin la variable “Noncertaintysocial-spending”. Ambos modelos salieron significativos al 99.9%. Tres de las cuatro variables independientes salieron significativas, la restante no. Por esa razón, en el segundo modelo se omitió la variable independiente, que resultó no significativa para ver el cambio en el valor de las otras variables independientes.

En los dos modelos las variables de control son no significativas. La tabla de resultados se presenta a continuación:

Análisis econométrico con modelos “logit” de la variable dependiente  
“nonpoverty perception rise”

Variable dependiente “nonpoverty perception rise”								
Variables Independientes	Modelo 1				Modelo 2			
nonstrust government	-0.627***	0.22	-2.81	0.005	-0.657***	0.22	-2.96	0.033
noncertainty social spending	-0.321	0.21	-1.5	0.134				
nonattending poverty	-0.498***	0.2	-2.45	0.014	-0.519***	0.2	-2.56	0.01
nonbestpoverty solution	-0.509***	0.21	-2.41	0.016	-0.566***	0.2	-2.73	0.006
Female	-0.23	0.19	-1.81	0.237	-0.237	0.19	-1.22	0.221
Income	0.045	0.05	0.87	0.385	0.048	0.05	0.92	0.355
Age	0.029	0.11	0.26	0.796	0.028	0.1	0.25	0.799
Education.	-0.033	0.04	0.72	0.473	0.034	0.04	-0.73	0.464
Constant	1.277	0.47	2.69	0.007	1.092***	0.45	2.39	0.017
Chi-square	46.01				43.75			
Prob Chi-square	0.00				0.00			

Nota: la primera columna es el valor del coeficiente, la segunda columna es el error estándar, la tercera columna es el valor de z, y la cuarta columna es la prueba de z, \* significane al 10%, \*\* significante al 5%, \*\*\* significante al 1%.

Hasta este momento se presenta la tabla de resultados con el objetivo de mostrar la significancia de los modelos y de cada una de las variables. Sin embargo, dado que se utilizó el método de máxima verosimilitud, los valores de los coeficientes en sí mismos no nos indican mucho. De esta manera, lo que se busca es conocer si la probabilidad de que un evento ocurra aumenta o disminuye con relación a que otro evento no ocurra. No se intenta saber la magnitud exacta de la probabilidad de que un evento ocurra sobre la probabilidad de que otro evento no ocurra, sino solamente saber si esa probabilidad aumenta o disminuye.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> El procedimiento para realizar esto se presenta a continuación:

a) se toma cada modelo econométrico por separado y se arma una ecuación con los valores de los coeficientes, los cuales se presentan en la tabla de resultados, la ecuación para el modelo 1 es:

$$L_1 = 1.277 - 0.627(X_1) - 0.321(X_2) - 0.498(X_3) - 0.509(X_4) - 0.23(X_5) + 0.045(X_6) + 0.029(X_7) - 0.033(X_8).$$

Los resultados que aquí se presentan están estructurados con el objetivo de agrupar las variables independientes que ya se presentaron y saber de qué manera influyen sobre la variable dependiente que también ya se planteó en la parte de datos y metodología. La idea es conocer, como se indica en la hipótesis general a partir de la cual surge la variable dependiente que se utiliza, si la puesta en marcha del programa Progresá ocasionó una disminución en la probabilidad de una percepción de aumento de la pobreza durante el gobierno de Ernesto Zedillo.

Si esta hipótesis general se prueba, significa que la pregunta principal de este documento se responde con la hipótesis diseñada para su respuesta. Caso contrario, si la hipótesis general se rechaza, la

---

*b)* las cuatro variables independientes y una variable de control están codificadas entre 0 y 1, donde cero puede significar por ejemplo “confianza” y, por ende, el uno significaría “desconfianza”. El resto de las variables están codificadas a manera de escala, por ejemplo, la variable “age” va de 1 hasta 4, donde el uno significa de 18 a 25 años, el dos de 26 a 40 años, el tres de 41 a 60 años y el cuatro de 61 años o más. De esta manera, el valor que se le desea dar a cada variable es sustituido en la ecuación originada en el paso anterior, así es como, por ejemplo, si deseamos saber si la probabilidad de una percepción de no aumento/disminución de la pobreza durante el gobierno de Ernesto Zedillo y ante la puesta en marcha de Progresá aumenta o disminuye, debemos sustituir los valores deseados de las variables en la ecuación. Un ejemplo de esto es el siguiente: para una persona que confía en el gobierno, tiene certeza de que 53 centavos de cada peso del gobierno se aplican a acciones de apoyo social, cree en que el programa Progresá realmente atiende las necesidades de la población más pobre, tiene la percepción de que Progresá es la mejor manera de ayudar a los más necesitados, es hombre, gana de 0 a 1 salario mínimo, tiene entre 18 y 25 años, y no tuvo escolaridad, la ecuación es la siguiente:

$L_1 = 1.277 - 0.627(0) - 0.321(0) - 0.498(0) - 0.509(0) - 0.23(0) + 0.045(1) + 0.029(1) - 0.033(1)$ ,  
 el valor dentro de los paréntesis corresponde a las características mencionadas para cada una de las variables utilizadas.

*c)* El último paso es realizar las operaciones matemáticas correspondientes para llegar a un resultado, en este ejemplo,  $L_1 = 1.318$ . Cuando ese resultado es positivo, la probabilidad de una percepción de no aumento/disminución de la pobreza durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, y ante la puesta en marcha de Progresá aumenta. En una situación contraria, si el resultado fuera negativo, tal probabilidad disminuiría. Ese resultado es conocido como “Logit” y se representa como  $L_1$ .

hipótesis que intenta responder a la pregunta principal se rechaza también.

Con base en lo anterior, lo que se hará es encontrar las tendencias generales acerca de si la probabilidad de una percepción de no aumento/disminución de la pobreza durante el gobierno de Ernesto Zedillo y ante la puesta en marcha de Progresía aumenta o disminuye. En seguida se exponen los resultados obtenidos para ambos modelos.

### Modelo 1

En general la tendencia, cuando hay confianza en el gobierno, se tiene certeza de que 53 centavos de cada peso del gobierno son aplicados a acciones de apoyo social, se cree que Progresía realmente atiende las necesidades de la población más pobre, y se percibe como la mejor manera de ayudar a los más necesitados; la probabilidad de una percepción de no aumento/disminución de la pobreza durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, y ante la puesta en marcha de Progresía, aumenta.

Por otra parte, cuando no hay confianza en el gobierno, no se tiene certeza de que 53 centavos de cada peso del gobierno son aplicados a acciones de apoyo social, no se cree que Progresía realmente atiende las necesidades de la población más pobre, y no se percibe a Progresía como la mejor manera de ayudar a los más necesitados; la probabilidad de una percepción de no aumento/disminución de la pobreza durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León y ante la puesta en marcha de Progresía, tiende a disminuir.

Al realizar combinaciones modificando el valor de las variables independientes e incluso de las variables de control, la tendencia general presentada en estos últimos dos párrafos se mantiene. En realidad, lo que determina la tendencia de aumento o disminución de la probabilidad son los valores de las variables independientes.

### Modelo 2

Este modelo continúa con la misma tendencia que en el modelo anterior. Asimismo, al llevar a cabo combinaciones con los valores de las

variables independientes y de las variables de control, la tendencia se mantiene. Cabe mencionar que también se observa que la tendencia de aumento o disminución de la probabilidad está determinada por los valores que toman las variables independientes.

Así, cuando se tiene confianza en el gobierno, se cree que Progresá realmente atiende las necesidades de la población más pobre, y se le percibe como la mejor manera de ayudar a los más necesitados; la probabilidad de una percepción de no aumento/disminución de la pobreza durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León y ante la puesta en marcha de Progresá, tiende a aumentar.

Por otro lado, en general, cuando no se tiene confianza en el gobierno, no se cree que Progresá realmente atiende las necesidades de la población más pobre, y no se le percibe como la mejor manera de ayudar a los más necesitados; la probabilidad de una percepción de no aumento/disminución de la pobreza durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, y ante la puesta en marcha de Progresá, disminuye.

## **Conclusión**

Dada la evidencia encontrada en el análisis de este documento, se podría afirmar que las políticas públicas sí influyen en la percepción de la opinión pública sobre el problema público que atienden. La hipótesis general de donde surge la variable dependiente del modelo econométrico utilizado fue probada; por ende, la hipótesis planteada al inicio también se comprueba.

Cada una de las hipótesis que llevan hacia las variables independientes también fueron probadas. De esta manera, se podría decir que cuando una política pública es puesta en marcha, influye sobre la percepción de la opinión pública respecto del problema público o tema que dicha política intenta solucionar.

Cabe mencionar que las características de los datos ayudaron a evitar el problema de direccionalidad que regularmente se presenta en este tipo de estudios, puesto que sólo podían dar información en una sola dirección: del efecto de la implementación de una nueva política pública hacia la opinión pública.



## **Bibliografía**

- Glynn, Carroll J., Susan Herbst, Garrett J. O’Keefe y Robert Y. Shapiro (1999), *Public Opinion*, Westview.
- Gray, Virginia, David Lowery, Matthew Fellowes y Andrea McAtee (2004), “Public Opinion, Public Policy, and Organized Interests in the American States”, *Political Research Quarterly*, vol. 57, núm. 3, pp. 411-420.
- Monroe D., Alan (1998), “Public Opinion and Public Policy, 1980-1993”, *The Public Opinion Quarterly*, vol. 62, núm. 1, pp. 6-28.
- Page I., Benjamin, Robert Y. Shapiro y Glenn R. Dempsey (1987), “What moves Public Opinion?”, *The American Political Science Review*, vol. 81, núm. 1, pp. 23-44.
- Page I., Benjamín (1994), “Democratic Responsiveness? Untangling the links between Public Opinion and Policy”, *Political Science and Politics*, vol. 27, núm. 1, pp. 25-29.
- Page I., Benjamin y Robert Y. Shapiro (1983), “Effects of Public Opinion on Policy”, *The American Political Science Review*, vol. 77, núm. 1, pp. 175-190.
- Stimson A., James, Michael B. MacKuen, Robert S. Erikson, “Opinion and Policy: A global view”, *Political Science and Politics*, vol. 27, núm. 1, 1994, pp. 29-35.

## Reseñas

*El proyecto político de la modernidad*, de Otfried Höffe, FCE, UAM, México, 2008, 334 pp.

Selene Aldana Santana\*

**E***l proyecto político de la modernidad* es una recopilación de catorce ensayos del filósofo Otfried Höffe, realizada adelante por Gustavo Leyva, quien es también autor de la introducción al volumen, la cual sirve como una auténtica guía de lectura en fragmentos en que los textos de Höffe pueden resultar oscuros. La diversidad temática de los ensayos aquí reunidos da cuenta de la solidez de la trayectoria y obra de Höffe. Pasando de la reflexión en torno a los derechos humanos al tema del deterioro ecológico y al diagnóstico de la globalización actual, este autor parte de una perspectiva kantiana para acercarse a una comprensión de la realidad de nuestros tiempos que pretende ser integral.

\* Licenciada en Sociología por la FCPyS de la UNAM y Maestra en Sociología por la UAM-Azcapotzalco.

En el primer ensayo, “¿Filosofía práctica o arte de vivir? El ejemplo de Aristóteles”, Höffe retoma la posición aristotélica que asume a la felicidad como el fin fundamental, tanto de la humanidad y de los sujetos individuales, como de la filosofía. Este es un supuesto que subyace en prácticamente todos los ensayos que componen este volumen. Aristóteles es considerado un clásico porque su pensamiento —a pesar de su origen antiguo— permanece vigente hasta la actualidad. Höffe da muestra de ello reinterpretando sus consideraciones desde el horizonte posilustrado en que nos encontramos. Apoyado en Aristóteles, Höffe no teme asegurar que la mayor utilidad de la filosofía es la de contribuir a la consecución de una racionalidad sustancial que considera alcanzable al interior del proyecto ilustrado. Esta contribución la lleva a cabo la filosofía posibilitando el conocimiento del “principio de felicidad”. Si bien la filosofía se ocupa de múltiples problemas —prácticos y no—, en última instancia todas sus reflexiones abrevarían en aquella en torno a la felicidad.

En el segundo ensayo, titulado “Immanuel Kant: El ciudadano del mundo de Königsberg”, Höffe reflexiona acerca de este otro gran clásico de la filosofía. Al preguntarse por qué Kant es considerado un clásico, Höffe responde que se debe a que puede fácilmente ser caracterizado como un ciudadano del mundo. Esto aun cuando Kant era un provinciano que se sentía cómodo con ello y que nunca emprendió un viaje de importancia.

Sin embargo, Höffe anota que el Königsberg de Kant no era un pueblo pequeño, sino una capital económica y un puerto comercial internacional. La primera razón por la que Höffe identifica a Kant como un ciudadano del mundo es que, aún en vida Kant, era ya conocido en muchas partes del mundo. Muchos filósofos procedentes de Europa Oriental acudían a sus cátedras y en varios países de Europa Occidental se hicieron coloquios y libros acerca de él.

Además Kant merece ser denominado ciudadano del mundo —afirma Höffe— debido a su interés por todo tipo de acontecimientos mundiales. La postura filosófica de Kant también es característica de un “cosmopolitismo epistémico” por el que lamentaba las disputas filosóficas que evidenciaban la carencia total de pautas normativas comunes. La filosofía de la época de Kant estaba atravesada por la tajante división entre racionalismo y empirismo. El primero sostenía que la razón pura y libre de experiencia es capaz de formar conocimiento. El empirismo, por su parte, aseguraba que todo conocimiento depende de la experiencia. Kant, en cambio, opta por una postura ecuménica que asume que el conocimiento requiere de dos capacidades distintas: tanto de la

sensibilidad (relacionada con la empiria) como del pensamiento (relacionado con la razón). Es así como Kant pretende superar las pugnas filosóficas y aspira a lograr la “paz entre los filósofos”.

Asimismo, Kant se opone a la visión platónica de la filosofía como una aristocracia epistémica guardiana de un saber especial e inaccesible al lego. En su lugar, Kant ve en la filosofía una facultad democrática por la que no encuentra en la figura del filósofo un conocimiento especial ni superior al del resto de la gente. Por el contrario, la filosofía debe ser, para Kant, una ciencia útil a la gente y al servicio de la humanidad y del saber. Este es un rasgo más del cosmopolitismo de Kant que Höffe resalta.

El cosmopolitismo epistémico de Kant va de la mano con un cosmopolitismo moral caracterizado por su filosofía del imperativo categórico, con la cual pretende una moral de validez universal opuesta a un relativismo y un escepticismo radicales. Esta es otra razón por la que Höffe ve en Kant a un ciudadano del mundo. “A la filosofía moral de Kant le es ajeno un eventual eurocentrismo” (p. 78). En congruencia con todos los anteriormente mencionados rasgos de cosmopolitismo en Kant, es posible encontrar en él una filosofía de un orden jurídico global. En ésta se pone a la filosofía al servicio de la consecución de la paz mundial, para lo cual Kant definía como fundamentales el desarme mundial, el principio de no intervención, la cooperación universal y el derecho a la diferencia.

Así pues, la actitud cosmopolita de Kant brinda una importante lección en los tiempos actuales en que la relación entre las más distintas cultu-

ras se ha intensificado, y en los que, por tanto, se vuelve imperativa una propuesta normativa intercultural.

Posteriormente, en “Criar un animal que tiene el derecho de prometer”, Höffe analiza brevemente las reflexiones de Nietzsche acerca de la promesa y de las promesas fundamentales que hacen posible una comunidad. De acuerdo con este último, prometer significa responder por sí mismo en el futuro; esto es, para prometer hace falta ser capaz de recordar las promesas propias, para lo cual es menester convertirse en un ser que goce de calculabilidad y regularidad. Estas no son características humanas naturales, ya que por naturaleza el humano es un ser que olvida. Así, los elementos que dotan de la capacidad de prometer son adquiridos socialmente. Nietzsche encuentra en esto una tensión irresoluble entre la desmemoria y la memoria. Tensión intensificada por el hecho de que, según Nietzsche, sólo se recuerda aquello que duele. Así, el dolor, la memoria, la promesa y la génesis de la cultura se encuentran intrincados.

Los ensayos “Determinaciones previas del discurso: una réplica” y “¿La justicia como intercambio? Sobre el proyecto político de la era moderna”, dan a conocer la propuesta de Höffe —contenida en su libro *Justicia política*— acerca del tipo de argumentación que puede llevar a la praxis correcta. Höffe identifica su propia propuesta dentro de la misma familia kantiana —que busca una ética universalista— a la que pertenecen —según él— *Teoría de la justicia* de John Rawls y *La ética del discurso* de Jürgen Habermas.

En *Justicia política* Höffe asegura que existen intereses y necesidades contingentes temporal y culturalmente, y otros intereses y necesidades

universales, esto es, intereses trascendentales presentes en la constitución del sujeto práctico. Tales intereses trascendentales sólo son realizables a partir de una reciprocidad que Höffe denomina “intercambio trascendental”. Uno de los intereses trascendentales lo constituye la cooperación, en la cual ocurre un dar y recibir recíproco que resulta justo, porque entre lo dado y lo recibido existe un equilibrio aproximado. De manera similar, la existencia del orden social se da por un intercambio de cada uno con cada cual, pero en este caso se trata de un intercambio negativo: “La capacidad propia de ser actor de violencia se intercambia por el interés de no ser víctima de violencia ajena” (p. 149).

Es por este intercambio negativo que existen los derechos de libertad, compuestos por dos elementales: el derecho a la vida y a la integridad física que constituye la condición física para la capacidad de actuar, y el derecho al libre uso de la capacidad de hablar y comunicarse, que es la base para el resto de los derechos cognitivos y sociales. Estos dos derechos son la base de los intereses trascendentales que posibilitan al sujeto práctico. Así, ser parte de un orden social implica restricciones a la libertad personal, las cuales son aceptadas por los miembros de una sociedad debido a que ser parte del agregado social supone ventajas, no para todos —que de acuerdo con Höffe es un presupuesto utilitarista equívoco—, sino para cada uno.

Tal ventaja distributiva es el único criterio que legitima la dominación política. El intercambio negativo así realizado también puede considerarse justo porque la renuncia que implica se efectúa de manera universal e igual

para cada quien. La justificación de la existencia del poder coercitivo del Estado es evitar la proliferación de actitudes parasitarias —que reciben los frutos del intercambio negativo que sustenta el orden social, pero que no estén dispuestos a asumir los deberes y renunciaciones correspondientes— que impidan el “intercambio justo de libertades”.

Habermas hace una serie de severas críticas a esta propuesta de Höffe, las cuales son respondidas por este último en los ensayos a los que ahora se hace referencia. Habermas critica a Höffe de partir de presupuestos utilitaristas e individualistas que impiden la consideración de una intersubjetividad de niveles superiores, así como de producir una “mera teoría liberal del Estado”. Höffe responde a Habermas argumentando que su propuesta no puede ser utilitarista debido a que parte precisamente de una crítica al utilitarismo.

Por otra parte, el nivel de la intersubjetividad en la teoría de Höffe se encuentra precisamente en el intercambio trascendental que sólo se puede realizar en la reciprocidad. Para Höffe la subjetividad práctica sólo se da por el intercambio trascendental intersubjetivo, con lo que la crítica de Habermas a Höffe resulta —según este último— injustificada. Acerca de la crítica habermasiana del individualismo, Höffe acepta en su modelo analítico un individualismo que sirve simplemente como teoría de la legitimación del orden moral, jurídico y social, pero que de ninguna manera se trata de un individualismo sustancial como se extrae de la crítica de Habermas.

Con este individualismo en la teoría de la legitimación, Höffe sólo pre-

tende satisfacer el criterio kantiano del consenso universal. “Las relaciones de derecho y de Estado pueden ser legitimadas (...) sólo por el consentimiento de cada uno de los interesados” (p. 100).

Finalmente, Höffe considera que su propuesta teórica y aquella de Habermas no tendrían por qué entrar en competencia, sino que se ubican en niveles analíticos distintos. Mientras que la teoría de Habermas se ubica en el nivel analítico de los procesos reales de comunicación y de acuerdos, la de Höffe se encuentra en un nivel más fundamental que da cuenta de las condiciones previas para el proceso de comunicación y de acuerdo social; condiciones para cuyo estudio la teoría de Habermas no ofrece luz.

En “Sobre el poder de la moral”, Höffe asegura que el diagnóstico, según el cual la modernidad ha entrado en una crisis moral, es errado. Antes bien, la modernidad —y aún la modernidad actual— es profundamente moral. Aspectos que caracterizan a las sociedades modernas actuales están fuertemente influenciados —entre otras— por fuerzas motrices morales. Tal es el caso de las ciencias, las humanidades, la democracia, los derechos humanos, la economía racional y el Estado social.

Höffe considera que en la época actual en que la ciencia penetra en cada vez más rincones de la vida cotidiana, la moral hace más falta que nunca.

En la modernidad la ciencia se pone al servicio de la utilidad humana; sin embargo, no son pocos los casos en que la investigación científica —bien intencionada o no— termina produciendo efectos no deseados y perniciosos para la humanidad o

para ciertos grupos sociales. Así, en las condiciones actuales, la responsabilidad del científico se vuelve problemática. Höffe anota atinadamente la necesidad de construir una “moral de control” que se encargue de la vigilancia de los efectos sociales de la intervención científica.

Esta moral de control debe ir más allá de la conciencia personal y de la buena voluntad del científico particular. Debe tratarse de una serie de mecanismos institucionales que impidan que las acciones irresponsables de los científicos sobrevivan por mucho tiempo.

En suma, la moral incide en nuestra visión del mundo, en nuestras expectativas y en nuestra forma de actuar; ejerce, pues, un gran poder en las condiciones de vida actuales. No obstante, debido a la existencia de otras fuerzas desvinculantes, “el poder de la moral será siempre precario” (p. 126).

Por su parte, “Acerca de la antropología de los derechos humanos” es una reflexión en torno al reto que representa para las sociedades actuales la conformación de un discurso jurídico intercultural. Höffe asevera que existe una confusión muy difundida entre universalidad y uniformidad, que ha motivado la aversión de ciertos grupos hacia la indagación de principios universales compartidos por toda la humanidad. La construcción de un cuerpo de derechos humanos requiere de la superación de esta confusión con la consecuente aversión que produce.

Asimismo se hace necesario superar el etnocentrismo y construir un concepto de lo que es ser humano, independiente de la historia y la cultura.

Para la construcción de tal concepto de lo que es ser humano hay que renunciar a cualquier consideración acerca de cuál es la “verdadera” forma de realización humana, esto es, hay que renunciar al concepto normativo teleológico. Así, los derechos humanos deben reconocer la indeterminación de lo humano en este sentido.

Es justamente por esta indeterminación que “los derechos humanos están vigentes de modo universal pero se escapan de la temida uniformidad” (p. 137). Los sujetos conservan así su derecho a la singularidad y a la diversidad. Höffe considera, pues, que la conformación de los derechos humanos debe renunciar a conceptualizar lo humano teleológicamente y, en cambio, abrazar el criterio de las condiciones iniciales —e innatas— que en el aspecto social posibilitan la existencia del hombre en cuanto hombre.

En las condiciones actuales de intensificación de las relaciones interculturales, la estabilización social del respeto a la otredad resulta fundamental, para lo cual los derechos humanos y la relativización de la propia cultura se hacen necesarios. Höffe advierte que para lograr estos elementos la Ilustración debe volverse autorreflexiva.

Relacionado con tales consideraciones se encuentra el trabajo “Perspectivas filosóficas de un derecho penal intercultural”. En él, Höffe asevera la posibilidad de construir un derecho penal intercultural basado en argumentos universal-humanos y relativos a los derechos humanos. De acuerdo con este filósofo, el extranjero nunca es del todo extraño debido a que existen elementos comunes a

prácticamente todas las culturas jurídicas. Así, por ejemplo, al parecer no existe ningún sistema jurídico que no castigue de alguna manera el homicidio.

El noveno ensayo del volumen, “La visión de una República Mundial. Una respuesta filosófica a la globalización”, comienza con una caracterización del orden mundial contemporáneo como ambivalente, pudiendo ser denominado al mismo tiempo “comunidad de cooperación”, “comunidad de violencia” y/o “comunidad de penuria y sufrimiento”.

Esto es, en la sociedad global el desempleo, la violencia y los peligros ecológicos también se globalizan. Como terapia contra este mal diagnóstico, Höffe propone un orden jurídico mundial que permita el florecimiento de las sociedades e individuos, es decir, propone una República Mundial. Una república comprometida con los derechos humanos y la democracia, basada en la igualdad de derechos, que gobierne con la sociedad global de ciudadanos.

Una República Mundial que no sustituya, sino que complemente, los Estados nacionales ya existentes. Una república que descansa sobre consensos indiferentes a las particularidades culturales, tales como los derechos humanos.

En el ensayo siguiente, “Europa, descubrimiento e invención. La visión de un filósofo”, Höffe propone abrazar el proyecto de construir un espacio específicamente europeo en el que se combine la racionalidad económica, un modelo ecológico sostenible y un Estado social alejado del paternalismo.

Posteriormente, en “Animal morale. Sobre el fundamento de una política ecológica”, Höffe plantea la

imperiosidad de que la civilización occidental modifique radicalmente su comportamiento frente a la naturaleza. De acuerdo con Höffe, el saber científico-técnico no es en sí mismo una amenaza al equilibrio ecológico, sólo se convierte en tal ante las tendencias de insaciabilidad que se encuentran desatadas en las sociedades industrializadas contemporáneas. Dicha insaciabilidad se topa con la barrera de la moral. El egoísmo natural de la especie humana sólo puede ser superado por la moral humana. De este modo, una vez más, Höffe encuentra en la moral un papel fundamental: sólo a través de ella es posible limitar el impulso imperialista “natural” de los individuos, grupos y de la especie humana.

Una reflexión acerca de la tolerancia en las sociedades contemporáneas es esbozada en “La tolerancia en tiempos de conflicto interculturales”. Siguiendo a Höffe, las democracias liberales están obligadas a asegurar la tolerancia en tres niveles: la tolerancia personal, por la que los ciudadanos respeten a aquellos que les son distintos; la tolerancia social, por la que las sociedades liberales permitan a sus miembros tener cualquier proyecto de vida; y la tolerancia propia de las comunidades liberales, por la que ésta es elevada al rango de un derecho humano.

Así, pues, en las sociedades occidentales, la tolerancia es ampliamente aceptada en tanto principio, pero recientemente se han presentado casos concretos que representan un desafío. Tal es el caso, por ejemplo, del uso del velo musulmán entre funcionarias públicas.

Höffe aclara que hay distintos niveles de tolerancia. La tolerancia pasi-

va es un primer nivel, un nivel previo, que se limita a dejar pasar lo extraño. Este nivel de tolerancia no está libre de cierta forma de desprecio. En cambio, la tolerancia activa y auténtica aprueba el derecho de vida de los otros y su voluntad de desenvolverse. Una sociedad verdaderamente tolerante debe ir más allá de la tolerancia política que otorga derechos civiles a las minorías, para dar lugar a una tolerancia social que permita cualquier forma de vida con la única condición de que sea libre de violencia. La tolerancia se distingue de la indiferencia moral y de la competencia para identificarse con una convivencia basada en la búsqueda del entendimiento mutuo.

En la era de la globalización las diferencias culturales se aproximan, con lo cual se presentan dos peligros: un imperialismo cultural que pretende suprimir a otras culturas, y un relativismo cultural que acepta como igualmente válidas a todas las culturas. Para evitar caer en uno u otro peligro, Höffe plantea la necesidad de una tolerancia auténtica, a través de la cual las culturas no vivan violentamente una contra la otra, ni con indiferencia una al lado de la otra, sino en sana convivencia una con la otra. Aún así, el pluralismo no puede ser absoluto, ya que incluso las sociedades pluralistas necesitan unidad política.

Posteriormente, “De la utilidad de lo inútil. Sobre la importancia de la filosofía en la era de la economización” ofrece argumentos en contra de la opinión de que la filosofía, las ciencias sociales y las humanidades “no sirven para nada” debido a su incapacidad de comercialización y de producción de ganancias económicas. Höffe atri-

buye a la filosofía, a las ciencias sociales y a las humanidades, una serie de utilidades prácticas que adquieren la mayor importancia en la era de la globalización, una globalización que es mucho más que un fenómeno meramente económico. La filosofía, las ciencias sociales y las humanidades son capaces de dotarnos de conocimiento valioso acerca de culturas con las que debemos convivir. Al estudiar la razón universal humana y experiencias humano-universales, la filosofía es capaz de contribuir a la supresión del provincialismo, etnocentrismo, el imperialismo cultural y los estereotipos. La filosofía, las ciencias sociales y las humanidades contribuyen a la coexistencia pacífica, por lo que Höffe considera que su enseñanza y fomento constituyen deberes cívicos.

Finalmente, el último trabajo, “Lo máximo o lo óptimo. Sobre el arte de omitir en la medicina de alta eficacia”, constituye una aguda reflexión acerca de la ética médica actual. Uno de los preceptos supremos de la ética médica es el de procurar el bien del paciente. Höffe cuestiona que dicho bien sea necesariamente y en todos los casos la prolongación de la vida hasta el último instante posible, cueste lo que cueste. En ocasiones el respeto por la dignidad humana toma la forma de dejar morir a un paciente. En el caso de la medicina, Höffe asegura que lo que se debe perseguir no es la maximización del tiempo de vida, sino la optimización de las condiciones de la misma. La optimización implica la consideración de todos los criterios implicados para lograr la mejor situación posible para el paciente en un sentido integral. Lo que se debe buscar no es meramente la curación de los órganos del pacien-



te, sino su bien en conjunto, en tanto que persona.

En la serie de ensayos reunidos en *El proyecto político de la modernidad*, Höffe muestra, siguiendo distintos hilos argumentativos, la vigencia de la reflexión filosófica en una época en que las pautas rectoras de la moral, lejos de debilitarse, se transforman, resignifican y adquieren renovada relevancia.

• • •

*El romance de la democracia. Rebelión sumisa en el México contemporáneo*, de Matthew Charles Gutmann FCE, México, 2009, 455 pp.

*Bianca Garduño Bello\**

**M**atthew Charles Gutmann tiene una vasta experiencia antropológica en México, donde ha vivido en varias ocasiones. Como producto de sus investigaciones ha entregado artículos y publicaciones diversas sobre temas de actualidad. El presente libro es el resultado de su estudio etnográfico sobre la política popular y oficial en un barrio de clase obrera pobre en el sur de la Ciudad de México. El principal objetivo de este trabajo es analizar la participación de los ciudadanos en la “política de los políticos”. Cómo, cuándo y por qué participan o no, son algunas de las preguntas que guían el estudio, para lo cual rastrea lo que sus sujetos de estudio piensan sobre la democracia nacional y de su barrio, sus perspectivas a futuro y su apre-

ciación de sí mismos como ciudadanos.

Su estudio fue realizado en los años noventa en la colonia Santo Domingo, en el Distrito Federal, donde desarrolló una etnografía minuciosa valiéndose de la observación participante, que fue posible por su estadía en el barrio en calidad de vecino. Es importante que el autor reconoce que, en diversas entrevistas, las respuestas obtenidas pudieron haber sido sesgadas porque los vecinos conocían su condición de investigador, lo cual no fue obstáculo en sus intentos por obtener la confianza de los vecinos y sus respuestas más cercanas a una realidad sin pretensiones.

Gutmann se esfuerza por discernir ciertos conceptos que conforman un sistema democrático a partir de experiencias particulares de la vida cotidiana de una comunidad; es decir, trata de hallar el vínculo de lo que pasa en la vida diaria con lo que sucede en las esferas políticas que afectan a escala nacional. Qué es la democracia, qué significa ser ciudadano y cómo se desarrolla la política en un lugar y entre una comunidad específica, es el interés que guía el estudio.

En el capítulo I narra el contexto en el que se desarrolla su estudio: que los colonos llegaron al barrio en los años setenta formando asentamientos irregulares e ilegales de los que se fueron apropiando por medio de la autogestión, cuestión que analiza con detalle. También trata su experiencia personal al llegar a vivir a la colonia: llegó como gringo y extranjero y se convirtió en “güero”, vecino, amigo.

Su principal técnica de investigación fue hablar con la gente y observarla. Ciertas corrientes de la etnografía, con las que comulga, con-

\* Lic. en Sociología por la UAM-Azcapotzalco y estudiante de la Maestría en Sociología por la misma universidad.

sideran que las observaciones pueden llegar a ser más importantes que los hechos mismos. En este sentido, Gutmann tiene claro que no pretende establecer integralmente las conexiones cognitivas que se pueden captar entre ideas y motivaciones políticas de los ciudadanos; sin embargo, cree que es posible interpretar las percepciones de los pobres, a quienes describe como aquellos que son aparentemente sumisos en la acción, pero que experimentan sentimientos de rebeldía al estar obligados, por cuestiones ajenas a su voluntad, a aceptar esta situación.

En este primer capítulo hace un recuento descriptivo de la serie cronológica de eventos en la escena nacional que marcaron la historia política del país y la memoria de sus habitantes. Considera que 1968 es la primera fecha que corta la historia de manera determinante; representa la ruptura definitiva, la decepción de los ciudadanos con su gobierno.

Después del '68, la confianza en el gobierno estaba mermada. Sin embargo, el crecimiento económico que se había sostenido por varios años era una situación que no se sospechaba que podría cambiar. 1982 fue el año en que esa seguridad también fue atacada: la estabilidad económica había sido una ilusión al igual que la integridad política del gobierno. El terremoto de 1985 puso de manifiesto la incompetencia del gobierno y la voluntad y capacidad de los mexicanos de tomar las riendas de la situación, hacerle frente y salir adelante atendiendo a los afectados como prioridad, sostiene Gutmann.

1988 se caracteriza por ser el año de las elecciones presidenciales más controvertidas de fines del siglo xx

mexicano. El cambio político ya era una demanda social manifiesta, sin embargo, había sido frustrado. Otro hecho relevante del periodo fue el levantamiento en armas, en 1994, de un grupo identificado con demandas indígenas en el estado de Chiapas, que respondían así a la política de apertura económica y neoliberal que el gobierno estaba siguiendo con el Tratado de Libre Comercio. En el mismo año, dos asesinatos políticos, rumores de intrigas y complots internacionales dieron paso a una fuerte crisis económica que puso de manifiesto la crisis del sistema político mexicano, recuerda Gutmann.

Ya para 1997 el cambio era inminente y para muchos sectores, la elección democrática de Cuauhtémoc Cárdenas, líder del PRD, como jefe de gobierno de la ciudad de México, representó la apertura de la política democrática en todo el país. Finalmente, en 2000, el partido que había mantenido la hegemonía del poder durante más de 70 años, perdía la presidencia bajo la ilusión de que cualquier cosa sería mejor que mantener al mismo partido al mando del país. Así fue como el conservador Partido Acción Nacional llegó a la presidencia, en medio de lo que a mucha gente le parecía el triunfo definitivo de la democracia.

De esas fechas, afirma Gutmann, todos los entrevistados tienen un recuerdo, vivido personalmente o no, pero todos sin excepción hacen referencia a algún suceso específico asociado a ellas. Y en ello basa Gutmann su manera de trabajar: la serie de fechas presentadas son vinculadas con recuerdos, perspectivas, opiniones y sentimientos de sus vecinos de la calle Huehuetzin en la colonia

Santo Domingo. De esta forma, logra rastrear el uso práctico de conceptos como *globalización*, *cambio*, *autogobierno* y establece la paradoja de la vida en la sociedad mexicana. Propone ciertos conceptos dicotómicos que resumen el carácter del ser ciudadano en México: en la vida diaria ser ciudadano se contrapone con el ciudadano cotidiano, los deberes políticos con los deberes diarios, la represión en la práctica con los deseos de rebeldía y cambio.

En el capítulo II, el autor profundiza en una discusión conceptual en la que principalmente retoma y defiende las propuestas de Oscar Lewis (1965), un antropólogo que, como él mismo, vivió y trabajó sobre aspectos de la vida en diversos lugares de América Latina. Autor de *La antropología de la pobreza: cinco familias* (1961) y *Los hijos de Sánchez* (1964), Lewis atrajo la mirada hacia la pobreza en México, centró su interés en analizar el comportamiento humano, la acción y el libre albedrío de grupos en condiciones marginales. Por medio de las historias de vida trató de captar la relación entre la estructura y la capacidad de actuar de los pobres; en cierta forma, analizaba la posibilidad de construir sus propios mundos sociales y el grado en que están atrapados en redes que no tejieron ellos mismos. En este sentido, a los resultados de sus investigaciones Lewis les llamó *la cultura de la pobreza*, término muy criticado, pero que Gutmann retoma y considera apropiado en cierta medida. Así, la pobreza como característica estructural de nuestra sociedad, no puede ser modificada sólo por un cambio de actitudes. El uso de la cultura de la pobreza se puede encontrar con fi-

nes gubernamentales de orientación neoliberal. Para este objetivo, Lewis propuso el término de *culpar a la víctima*. Gutmann realiza una discusión amplia sobre lo que significa, por qué ha sido criticado y por qué lo puede retomar en su experiencia antropológica actual. Se refiere a la afirmación de que, hasta cierto punto, los pobres viven en esas condiciones por voluntad propia, lo cual se sintetiza en la incógnita planteada por Gutmann: ¿la clase más baja quiere un mayor acceso a la sociedad capitalista o quiere salir de ella? Aunque no logra una respuesta que defina lo anterior, llega a captar opiniones claras sobre la sociedad actual, el neoliberalismo, la democracia, las perspectivas del cambio de las condiciones propias.

Se trata de términos que dentro de su apreciación incluyen un conjunto de complicidad, culpa, responsabilidad de ideas y acciones y un poco de suerte a lo largo de la vida. Culpar a la víctima es una forma de justificar las medidas neoliberales y para ilustrar lo que significa, Gutmann dedica un espacio al machismo como parte de una cultura familiar de violencia y abandono de la que son víctimas que se convierten en victimarios. De cierta manera aunque su pasado familiar justifique sus acciones, se le culpa por ser malo y se le denomina *macho*.

Contrario al machismo que sigue teniendo un papel importante en la sociedad mexicana, la mujer desempeña un papel activo promoviendo el cambio. Las mujeres activistas y líderes ya no son menospreciadas y esto provoca cambios en la identidad y los comportamientos masculinos. Ahora se trata de hombres desafiados que tienen que integrarse a las tareas do-

mésticas y de crianza. Las mujeres se desempeñan en un contexto de baja natalidad y creciente educación; en el caso de las mujeres en Santo Domingo, aún siendo pobres y con poca educación, son activistas que salen de sus hogares para participar en la política que se les permite, donde exigen y consiguen sus beneficios de vivienda y trabajo.

El capítulo III comienza a rastrear la vinculación de fechas particulares con sucesos específicos. 1968 es la primera fecha que considera como parte de la memoria colectiva, de la cual todos, sin excepción, tienen recuerdos de los que se puede destacar la conciencia de la nula participación internacional y una brutalidad que era habitual hacia los pobres, pero todo cambió porque, esta vez fue contra estudiantes de clase media.

Para los estratos pobres se esfumó la esperanza de movilidad social fundada en el crecimiento económico y la confianza en el régimen político; la conciencia cambió y se hizo evidente que sus necesidades de vivienda, tierra, agua, serían atendidas con una política no electoral en la que tendrían que ser ellos mismos quienes gestionaran la mejora de sus condiciones de vida.

Siguiendo esta lógica, el capítulo IV aborda al antecedente del levantamiento de 1994, en ciertas medidas neoliberales, como el intento fallido de introducir la cadena de comida rápida Taco Bell en México. Para los pobres resultaba absurda la introducción de una comida extraña, cara y ofensiva por tratar de "agringar" la gastronomía mexicana. Así, el descontento y la frustración de los sectores urbanos pobres fue puesto de manifiesto con la toma de armas de los sectores po-

bres rurales que se hicieron escuchar y que recibieron la atención internacional. Estaba claro que la soberanía nacional era una responsabilidad personal y el cambio sólo se lograría con la acción del pueblo.

Hablar de las culturas y las sociedades en México y América Latina, necesariamente implica la referencia a los migrantes y sus visiones sobre música, empleo, matrimonio, racismo, vivienda. En el capítulo V, Gutmann plantea que, necesariamente, se debe considerar a la migración como una nueva nación mexicana en diáspora con sus evidentes consecuencias en cuanto al cambio en las identidades. Gutmann afirma que se puede realizar un análisis de las divisiones de clase a partir de las fronteras y de la definición de raza, etnicidad, región y nación. Basta decir que el autor se pregunta de qué tipo de libre comercio o relaciones binacionales sin fronteras puede hablarse en un contexto donde la realidad trata de relaciones desiguales y racistas, falta de soberanía y fronteras cada vez menos traspasables.

¿En qué medida la actividad de los residentes de Santo Domingo es motivada por la supervivencia o por el cambio social? Es la cuestión central que trata en el capítulo VI echando mano de teorías de la resistencia. Entre los sectores más pobres es difícil reconocer qué parte de su lucha está orientada principalmente a la solución de sus problemas más inmediatos; sin embargo, el autor afirma que la supervivencia no es el único argumento que explica si son activos o no en la política popular. Para él, no se puede dejar de apreciar que hay una conexión entre las necesidades materiales con motivaciones ideológicas y espirituales de los sujetos sociales.

“La pobreza y el racismo fueron las causas de la rebelión en Chiapas”, es la primera frase del capítulo VII donde Gutmann nos describe qué pasó con el levantamiento armado de indígenas en 1994 y en qué medida sus sujetos de investigación se sentían o no parte de esa lucha. Los llamados zapatistas querían enseñarle al mundo que México estaba compuesto por una clase que ostentaba el poder, otra que lo aspiraba y una más que a nadie le importaba. Las opiniones sobre el movimiento entre sus entrevistados resultaban ser bastante diversas pero coincidían en las discusiones sobre la desigualdad prevaleciente y sobre las posibilidades de que el cambio social se originara en la parte de la población por la que nadie se interesa.

En el contexto de las campañas electorales de 1988-1994-2000, Gutmann trata de poner en evidencia la importancia de la interacción entre hombres y mujeres en la política, la democracia y el cambio, como contenido del capítulo VIII. Ilustra con algunas cifras que la participación femenina en puestos públicos no es tan marginal como podría pensarse en un país tan desigual, pero lo más significativo es que aun cuando las mujeres están menos interesadas en la política institucionalizada, son ellas las principales promotoras de movimientos sociales y organizaciones populares que buscan la solución de problemas cotidianos.

Por otro lado, se pregunta si la participación electoral es el equivalente a la democracia. Entre sus vecinos de Santo Domingo, la rebeldía verbal contra la política era resultado del desencantamiento a partir de la jornada electoral de 1988. Los

entrevistados referían que ya no era posible que se les engañara como había sucedido en aquella elección, no obstante Gutmann refiere a la sumisión en la práctica donde a pesar del descontento, las acciones no llegan a tomar forma. La democracia es, entonces, un concepto ambiguo que nadie entiende en los mismos términos y que, tal parece, se reduce a la participación en el ritual electoral.

El capítulo IX describe brevemente la huelga en la UNAM en 1999 y las opiniones sobre ésta. En parte el miedo a que todo terminara como en 1968 y en parte los esfuerzos de resistencia ante la privatización de la educación universitaria, hicieron de esta huelga un hecho inconcebible del cual muchos opinaron que había sido politizado y mantenido de esa forma por las mismas autoridades universitarias y federales que finalmente intervinieron militarmente para poner fin. Lo importante para los vecinos era que los estudiantes estaban protestando contra las políticas neoliberales en el ámbito económico y no sólo en el educativo, lo cual era trascendente.

En el último capítulo, “Fantasías políticas”, Gutmann hace referencia al poco entusiasmo mostrado en Santo Domingo por las elecciones del 2000, a pesar del sentimiento generalizado de éxito en la transición democrática. Entre sus vecinos, el sentimiento predominante era el de estar atrapados por fuerzas que escapaban al control individual. Así es el México que describe el antropólogo, un país donde las opiniones son de lo más diversas y un estudio de este tipo, representativo de un grupo específico, no ilustrativo de una realidad general. Es el lugar en donde,

a pesar de las constantes decepciones políticas, no se deja de soñar con tener un país mejor, más democrático, lo que sea que eso signifique, con condiciones de vida más equitativas y amplias oportunidades. Es el México del caos, de las paradojas absurdas, de la rebeldía en el discurso y de la sumisión en los hechos.

Finalmente, a manera de epílogo, Gutmann hace énfasis en su propósito de poner en duda todo aquello que en el discurso, teórico y político, resulta ser romántico y poco cercano a la realidad que él mismo experimentó. Las teorías sobre la resistencia, la capacidad de actuar y la democracia en México encuentran poca cabida en el contexto real, a pesar de las aspiraciones y del perenne optimismo ante las posibilidades del cambio social, que existen y desaparecen con cierta regularidad cíclica.

• • •

*Confianza y derecho en América Latina*, de Marcelo Bergman y Carlos Rosenkrantz (coords), FCE/CIDE, confianza política y derecho, México, 2009, 313 pp.

*Iván H. Pliego Moreno\**

La obra que nos presentan Marcelo Bergman y Carlos Rosenkrantz es un trabajo colectivo en el que catorce especialistas regionales discuten, desde

\* Doctor en Historia Internacional por la London School of Economics and Political Science, investigador en el área de Desarrollo Regional del CESOP y maestro de Historia Económica en la Universidad Anáhuac del Norte.

distintas perspectivas teórico-metodológicas, el tema que da título al libro a saber, la relación existente entre la confianza ciudadana y el derecho en América Latina.

Como señalan en la introducción los coordinadores del texto, tal variedad de autores solamente puede representar distintas aproximaciones conceptuales, aun contrapuestas, para abordar un tema de actualidad política no coyuntural.

La confianza, en términos generales, es la piedra angular del capital social y, sin embargo, el derecho y las instituciones jurídicas latinoamericanas son percibidos por grandes sectores de la población como parciales, ineficaces, inefectivas e, incluso, corruptas, por injustas. Los bajos niveles de capital social en América Latina se asocian con la anomia o irrelevancia de las normas para paupar la convivencia social.

Partiendo de diversas experiencias iberoamericanas comunes, nos dicen Bergman y Rosenkrantz, la obra intenta responder una pregunta central: ¿Por qué la confianza interpersonal es tan baja en América Latina?

Al recordarnos que para Alexis de Tocqueville, los altos niveles de organización social espontánea están correlacionados con la fortaleza institucional, Bergman y Rosenkrantz infieren que una elevada desorganización social corresponde a un alto grado de desconfianza en los países de América Latina y otras regiones de características sociales similares.

En términos concretos, la falta de ejecución de sanciones, es decir, la existencia de impunidad, produce indefectiblemente el debilitamiento del Estado de derecho, mientras que toda ejecución de sanciones lo robustece.

En la primera sección del libro, dedicada al desarrollo de los conceptos de capital social, confianza y estado de derecho, el trabajo de Russell Harding, “El capital social y la confianza”, establece la relación entre estos dos elementos esenciales de la construcción democrática.

Harding hace referencia a las diversas concepciones sobre el capital social y retoma la definición que hacen John Brehm y Wendy Rahn del capital social como red de relaciones de cooperación entre ciudadanos, que facilita la resolución de problemas de acción colectiva. Siguiendo a James Coleman, Gary Becker y Robert Putnam, entre otros, Hardin define al “capital organizacional” como distinto del “capital de redes”, al tiempo que plantea la importancia de las instituciones y del lenguaje para facilitar la interacción y las posibilidades de intercambio en busca de beneficios comunes.

El diseño institucional puede producir incentivos adicionales para ser más confiables, mientras la existencia de redes organizacionales proveerá bases más sólidas para la confianza en distintos contextos.

No es la confianza en sí misma, dice Harding, sino las relaciones fluidas entre las personas las que facilitan que confiemos, al ser aquéllas las que impulsan la confiabilidad de éstas. Las formas específicas de las relaciones interpersonales son las que alientan a confiar y ser confiables. Para Harding, los diseños institucionales tienen mucho que decir acerca de los incentivos que generan que las personas sean o no confiables.

Finalmente, Harding señala que el interés de los politólogos en el capital social está motivado por la vin-

culación entre los niveles de capital social y los resultados colectivos: altos niveles de capital social “parecen ser cruciales” para la producción de indicadores de bienestar colectivo, como el desarrollo económico, la eficacia de las instituciones políticas y la baja criminalidad.

Por su parte, Stephen Holmes, en “Derecho, Poder y Confianza”, retoma a Maquiavelo, para quien “una fuente más importante de la restricción del poder es la amenaza creíble de sus súbditos de no cooperar cuando la cooperación es, como en el caso de guerras, requerida con urgencia”. En este sentido, la confianza parte de la cooperación y produce el establecimiento del estado de derecho. Los grupos poderosos, nos recuerda Holmes, también necesitan reglas.

Michel Rosenfeld desarrolla en “Estado de derecho, predictibilidad, justicia y confianza: una mirada crítica”, la tensión entre un estado de derecho y la arbitrariedad. Sólo el debido proceso es capaz de reducir la desconfianza; sin embargo, para Rosenfeld la contribución del estado de derecho a la confianza es, en todo caso, modesta.

La segunda sección se centra en el debate de la relación específica entre confianza y derecho. En “Confianza y estado de derecho”, Marcelo Bergman desarrolla la idea del valor social de la confianza, al facilitar las relaciones interpersonales y enriquecer el tejido social, creando un valor agregado. De acuerdo con James S. Coleman, asume que “la confianza es una suerte de crédito que un individuo extiende a otro, con la expectativa razonable de que este crédito sea satisfecho”. El papel del derecho, sostiene Bergman, de hacer cumplir los términos contrac-

tuales, es crucial para que exista más confianza interpersonal. La violación del contrato significa la ruptura de la promesa de cumplimiento. Sin embargo, mientras existan mecanismos reales que garanticen las inversiones, habrá certeza de que la violación contractual no afectará al damnificado. De otra suerte, entre mayor sea la incertidumbre sobre la compensación, menor será la confianza.

Finalmente, Bergman detalla dos diferentes tipos de confianza, individualizada y generalizada, siendo esta última la que podrá convertirse en verdadero capital social.

Carlos Rosenkrantz escribió “Confianza en el derecho”, en donde expone que la autoridad del derecho presupone un acto de confianza: la confianza es el sustento del derecho. A pesar de que asume que la cooperación no es un hecho natural en los seres humanos, el autor acepta que hay circunstancias “contextuales” y “motivacionales” que, sin embargo, impulsan a las personas a buscar su bienestar en coordinación con otras.

En busca de una explicación racional para que la gente cumpla con la ley y tenga confianza en que ello le reporte beneficios económicos o de índole racional o moral, Rosenkrantz se basa en la experiencia argentina, por considerarla un ambiente “poco cooperativo”, y concluye que, “en Argentina, la aplicación del derecho debe ser un programa político y social.” Aunque quizá esa experiencia concreta no esté muy lejos de otras de la región.

Por su parte, Lucas Grosman desarrolla la idea de que la confianza escapa a la perspectiva coercitiva del derecho. En su artículo “Confianza, coerción y derecho”, Grosman adop-

ta una perspectiva distinta de Rose y Bergman, quienes asumen que el derecho funciona como restricción que contribuye a gestar la confianza. Para él, en cambio, el derecho puede hacer innecesaria la confianza, mientras se hagan efectivos los contratos. Sin embargo, admite, con Rosenkrantz, que la confianza personal puede generarse dada la eficacia coercitiva del derecho. La confianza, dice irredento Grosman, es un acto de fe.

En “Derecho, confianza y ciudadanía”, Fernando Atria define al derecho como una estrategia, cuestión que inhibe la confianza, ya que la misma requiere conductas no estratégicas. Con la experiencia chilena de los años ochenta como fondo, Atria abunda en la tesis de que la incapacidad del sistema judicial para resolver los asuntos contractuales genera mayor desconfianza. “Cuando una parte invoca el derecho”, dice, “reconoce desconfianza hacia la otra”. Siguiendo a R. Ihring, Atria se aventura a definir cómo “las relaciones que son primariamente gobernadas por la confianza no pueden ser primariamente comprendidas por el derecho.”

La tercera sección aglutina los capítulos dedicados a distintos aspectos de la confianza. Para abrir esta última parte del libro, Jaime Malamud escribió “Demasiada confianza: nuestra lealtad en la guerra”, en donde plantea el asunto de la lealtad; “la lealtad hacia otros nos hace confiables” pero, en una sociedad democrática ¿suspende la capacidad deliberativa? Si se trata de “lealtades asignadas”, dicha capacidad se posterga por completo; si se trata de “lealtades asumidas”, está presente. Retomando a Kant, en su obra “la paz perpetua”, Malamud recorre distintos escenarios



bélicos de la historia, teniendo como hilo conductor el asunto de la lealtad que, en tiempo de guerra, “nos vuelve confiables en lo inmediato pero casi nunca a largo plazo.”

José Antonio Aguilar Rivera, con la experiencia de la compleja realidad mexicana, centra su análisis basado en que “la confianza puede ser un arma de doble filo cuando no está alineada con el interés general”. En su trabajo, “Capital social y estado en México: algunas aproximaciones al problema”, reconoce como un obstáculo metodológico el hecho de que “es imposible dar cuenta del estado que guarda el capital social en México.” Sin embargo, la principal objeción a un análisis al estilo de Putman es el trabajo de Alfonso Hernández Valdez, quien, a pesar de no haber intentado medir el capital social, al estudiar y ubicar las variables que inciden en la democracia a nivel local en México, encontró que la “asociación cívica” —la variable más cercana a capital social— “no ha tenido un impacto notable.”

Más aún, Aguilar tiene una visión sombría del capital social en México, habida cuenta de la corrupción endémica del sistema, cuya ineptitud gubernamental abona en la debilidad del estado, y por ende, de sus instituciones. “[...]sin marco de derechos liberales”, sentencia Aguilar, “el capital social se convierte en el cemento de una sociedad bárbara, facilitando los linchamientos antes que el virtuosismo cívico, de sus proponentes.”

En “Disenso, pesimismo y desconfianza dentro de los límites de las reglas constitucionales”, Pablo Riberi intenta argumentar la necesidad, en toda democracia deliberativa, de una relación entre las normas constitu-

cionales y una masa crítica de desconfianza. Paradójicamente, Riberi presenta como “aceptables y hasta beneficiosas, (cierto grado [sic]) de desconfianza pesimismo e inconformismo”, tanto individual como colectivo. En tal virtud, y siempre en el contexto del régimen democrático, concluye, “la confianza absoluta es nociva para el inconformismo y el disenso, y una moderada desconfianza en los hechos constituye una ‘avenida para el disenso”’.

Motivado e insatisfecho por el estado que guarda la bibliografía sobre las transiciones a la democracia, Pablo De Greiff escribió “El esclarecimiento de la verdad, la confianza y la norma de derecho”. Al repasar algunas de las páginas oscuras de diversos países de Centro y Sudamérica, De Greiff plantea que el esclarecimiento de cualquier hecho denostable del pasado, así como la promoción de un debate social abierto sobre el futuro deseado, son herramientas útiles para el establecimiento de la norma de derecho.

Además, se propone iniciar la comprensión histórica desde la perspectiva que su impacto produce en el establecimiento del estado de derecho en general, y la promoción de la confianza cívica entre los ciudadanos y de éstos en las instituciones. Para este fin, el establecimiento de las comisiones de la verdad en los casos de violación a los derechos humanos, vale decir, “el esclarecimiento genuino del pasado violento promueve la confianza en las instituciones y la confianza cívica”.

Desde la experiencia del Tribunal Constitucional español, Marian Ahumada analiza el proceso de asentamiento y consolidación de la demo-

cracia. Su trabajo, titulado “Tribunales constitucionales y democracias desconfiadas”, señala al tribunal constitucional como garante del estado de derecho. La justicia constitucional y la “dificultad mayoritaria” de la democracia, como lo propone Ahumada, es que sociedades democráticas —como las europeas que tratan de enterrar por siempre su experiencia de fascismo y totalitarismo— acepten de “buen grado la tutela de un órgano no democrático”, como lo es la institución de los tribunales constitucionales. Y concluye audazmente con la afirmación de que “el auge del constitucionalismo no puede sino entenderse a partir de la desconfianza hacia la democracia o hacia la regla de la mayoría”.

Por su parte, en su trabajo “Confianza, instituciones políticas y minorías culturales”, Daniel Bonilla intenta explicar que las minorías étnicas, al ver disminuida la vigencia de sus derechos y ser víctimas de violencia, no pueden sino asumir desconfianza hacia las instituciones políticas, lo que ha mellado su legitimidad. Dada la “asimilación forzada de las minorías a la cultura mestiza, católica e hispanohablante de la mayoría”, dice Bonilla de manera más bien simplista, las minorías culturales (i.e. grupos étnicos autóctonos), han tendido a desconfiar de las instituciones políticas nacionales. En este sentido, valdría la pena hacer una diferenciación entre la desconfianza “adicional” a que están sometidas dichas etnias respecto de la población general (mestiza) que, sin duda alguna, es también víctima de la desconfianza por la injusticia que resulta de la debilidad del estado

de derecho. Reconocer los derechos de las minorías étnicas (o culturales, como les denomina Bonilla) en las legislaciones nacionales es, desde luego, necesario. Que este hecho solo, sirva para disminuir la desconfianza en las instituciones de sus respectivos países es, por lo menos, ilusorio.

En “El contrato en un entorno de confianza”, Rubén Kraiem parte de la idea de que un contrato es algo opuesto a la confianza. Un contrato, dice, es una relación entre adversarios, en donde la confianza y la honradez parecieran irrelevantes. Es decir, se negocia y establece un contrato, precisamente “para no tener que confiar en ‘la palabra’.” Por tanto, los contratos tienen como resultado una cooperación “limitada pero eficaz”. Como señalara en su momento Bergman, existe un vínculo inversamente proporcional entre confianza y contrato: la confianza reduce o elimina los costos de transacción. Por ello, concluye Kraiem, “cualquiera que sea la autoridad del derecho en una sociedad, si el nivel de confianza es bajo, el resultado de los contratos será deficitario o ineficiente”, sin importar la utilidad de los contratos, ni la negociación contractual.

Por la variedad de perspectivas teóricas, así como las experiencias locales regionales diversas, pasadas por el tamiz de la historia de la modernidad latinoamericana, el libro coordinado por Bergman y Rosenkrantz es un referente útil y oportuno para quienes están interesados en interpretaciones que ayuden a entender la cotidianidad de nuestros países y comunidades.

mayo-agosto 2009

año 24 número 70

ISSN 0187-0173

# sociológica

Aproximaciones al poder



*Sociológica*, año 24, núm. 70, mayo-agosto de 2009, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Informes: Departamento de Sociología.  
Tel. (55) 5318 9502 / Correo electrónico: [revisoci@correo.azc.uam.mx](mailto:revisoci@correo.azc.uam.mx)

# estudios demográficos y urbanos

vol. 24, núm. 1, enero-abril, 2009

*El sistema de ciudades chileno en la segunda mitad del siglo XX:  
entre la suburbanización y la desconcentración*

Jorge Rodríguez, Daniela González, Miguel Ojeda, Maren Jiménez y Fernanda Stang

*La geografía local del narcotráfico:  
patrones, procesos y recomendaciones de política urbana*

Carlos J. Vila Iba Perdomo

*Aspectos comparativos de los hogares con y sin jóvenes en México: una primera  
aproximación a partir de la información del II Censo de Población y Vivienda*

Patricia Román Reyes y Mauricio Padrín Inaamorato

*Mortalidad materna en Las Altas de Chiapas. Validación de un indicador alterno  
para identificar el subregistro de muerte materna en algunas regiones indígenas*

Graciela Freyermuth, Cecilia de la Torre, Sergio Meneses y David Meléndez

*Biografías sexuales de los adolescentes varones en las favelas de Recife,  
Brasil: cuestionando algunos estereotipos de la sexualidad adolescente*

Fátima Juárez y Teresa Castro Martín

---

Estudios Demográficos y Urbanos		
Participación: gratuita (3 números)		
Instituciones e individuos		
País		Ejemplo*
México	225 pesos	75 pesos
Otros países**	60 dólares	25 dólares

---

\* Vigente o cercano  
\*\* Doble como el costo de un suscriptor, 20 dólares por gastos de envío

---

El Colegio de México, A.C., Dirección de Publicaciones, Camino al Ajusco 20, Col. Polanco de Santa Fe, C.P. 07900 México, D.F. Para suscripciones: 54493884, exts. 3888, 3138, 3278 y 3293. Fax: 54493083 o Correo electrónico: [ocmcom@colmex.mx](mailto:ocmcom@colmex.mx)

Agenda legislativa

Artículos de fondo

Reseñas

# rumborural

Órgano de Divulgación del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria

## LA SUSTENTABILIDAD DEL DESARROLLO RURAL EN MÉXICO

El trabajo legislativo en materia rural:  
saldos de la LX Legislatura

El protocolo de Kioto y el Mecanismo  
para un Desarrollo Limpio (MDL)

Viabilidad de la silvicultura comunitaria  
en la globalización

■ Año 5 | No. 11 | enero/junio 2009 ■



**CCEDRSSA**

Comité y Centro de Estudios  
para el Desarrollo  
Rural Sustentable  
y la Soberanía Alimentaria



.....

**Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública**

Salvador Barajas del Toro  
PRESIDENTE DEL COMITÉ DEL CESOP

Fabián Fernando Montes Sánchez  
Cuauhtémoc Sandoval Ramírez  
SECRETARIOS

Carlos Enrique Casillas Ortega  
DIRECTOR GENERAL

*Revista Legislativa de Estudios  
Sociales y de Opinión Pública*

DIRECTOR: Gustavo Meixueiro Nájera

APOYO EN LA COORDINACIÓN EDITORIAL  
DE ESTE NÚMERO: Israel Arroyo García

EDICIÓN Y DISEÑO:  
Alejandro López Morcillo  
Iván H. Pliego Moreno

ASISTENCIA EDITORIAL:  
Roberto Ocampo Hurtado  
José Olalde Montes de Oca

**Consejo Editorial**

Francisco Abundis

Israel Arroyo García

Ulises Beltrán Ugarte

Jorge Buendía Laredo

Roy Campos

Francisco Guerrero Aguirre

Ramón Lecuona Valenzuela

Francisco Madrid Flores

Alejandro Moreno

Benito Nacif Hernández

Marcelo Ortega Villegas

Francisco Sales Heredia

.....

*Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* es una publicación semestral del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. ISSN en trámite. Certificado de licitud de título núm. 14502 y licitud de contenido núm. 12075, expedidos por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas, el 29 de junio de 2009. Reserva de derechos al uso exclusivo: 04-2008-090917112100-102. Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

Se permite la reproducción parcial o total siempre y cuando se cite la fuente. Para cualquier asunto relacionado con esta publicación, favor de dirigirse a: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Av. Congreso de la Unión 66 Edificio I, Primer Piso Col. El Parque, México, D.F. Tel. 5036 0000 ext. 55237 Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx Página web: <http://diputados.gob.mx/cesop>

.....

Esta publicación aparece incluida en los índices: Benson Latin American Collection, Dialnet, Flacso Andes, Ulrich's International Periodicals Directory, Latindex y Clase.

*Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* se terminó de imprimir en junio de 2009 en los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. El tiraje consta de mil ejemplares.

.....

## Convocatoria

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, invita a graduados de maestría y doctorado y a investigadores miembros del Sistema Nacional (sni), a publicar artículos y ensayos en la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.

Los artículos y ensayos podrán abarcar temas de la agenda nacional. El abanico de las líneas de investigación puede consultarse ampliamente en nuestra página electrónica.

El objetivo de la revista, la cual será publicada durante los meses de junio y diciembre, es contribuir en la difusión y creación de conocimiento en áreas vinculadas a las ciencias sociales y que tengan relevancia para el quehacer legislativo en el Congreso de la Unión.

No hay límites temporales o geográficos, pero sí se pretende que la revista contenga asuntos relacionados con el trabajo parlamentario.

Los artículos y ensayos que se presenten seguirán un proceso de selección, realizado siempre por pares, que responderá a estrictos criterios de calidad, observando el anonimato tanto de los autores/as como de los evaluadores/as.

**Los requisitos para las colaboraciones pueden consultarse en nuestra página electrónica:  
<http://diputados.gob.mx/cesop>**



VOL. 2  
NÚM. 3

JUNIO  
DE 2009

Revista Legislativa de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública



CESOP