

# La actuación del Legislativo en contextos de crisis

México y España comparados

Fermín Edgardo Rivas Prats  
María de los Ángeles Mascott Sánchez  
Efrén Arellano Trejo  
(coordinadores)







LA ACTUACIÓN DEL LEGISLATIVO  
EN CONTEXTOS DE CRISIS  
MÉXICO Y ESPAÑA COMPARADOS



# La actuación del legislativo en contextos de crisis

México y España comparados

Fermín Edgardo Rivas Prats  
María de los Ángeles Mascott Sánchez  
Efrén Arellano Trejo  
(coordinadores)

*La actuación del legislativo en contextos de crisis.  
México y España comparados*

Primera edición: noviembre de 2012

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública  
Cámara de Diputados / LXI Legislatura  
Av. Congreso de la Unión 66  
Edificio I, Primer Piso  
Col. El Parque  
México, D.F.  
Tel. 5036-0000 ext. 55237  
cesop@congreso.gob.mx  
<http://diputados.gob.mx/cesop>

ISBN: 978-607-7919-40-7

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez  
*Diseño de portada*  
Alma Jordán y Fernando Cruz  
*Edición y formación*  
Alejandro López Morcillo  
*Cuidado de la edición*

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

# Índice

Introducción	9
<i>María de los Ángeles Mascott Sánchez</i>	

## EL CASO MEXICANO

Representación, ciudadanía y reforma del Estado	19
<i>Laura Valencia Escamilla</i>	

Nuevas herramientas del Congreso mexicano para enfrentar la crisis	53
<i>Efrén Arellano Trejo</i>	

## EL CASO ESPAÑOL

El papel de los parlamentos autonómicos en el marco de la crisis económica. Especial referencia a las Cortes de Aragón	93
<i>José Tudela</i>	

Indignación. Política de movimiento, nueva ola de movilizaciones y crisis de representación	123
<i>Raimundo Viejo Viñas</i>	



Dos visiones del 15M a través del derecho constitucional <i>Nuria Sangüesa Ruiz y Pedro Rodríguez Chandoquí</i>	157
--	-----

COMPARACIÓN INTERNACIONAL

Los retos de gobernar en coalición <i>Josep M<sup>a</sup> Reniu Vilamala</i>	189
---	-----

# Introducción: transformación y retos del Poder Legislativo

*María de los Ángeles Mascott Sánchez\**

Los procesos de transición a la democracia y los desafíos que enfrentan las democracias consolidadas han otorgado a congresos y parlamentos una nueva dimensión política, al mismo tiempo que los ha expuesto a nuevos y crecientes desafíos. Por una parte, su diseño y normatividad los muestran como una de las instituciones más representativas del funcionamiento de las democracias contemporáneas. Entre algunas de sus virtudes podrían mencionarse el origen popular de sus integrantes, los cuales representan un conjunto de electores o un número determinado de votos; son órganos deliberativos y plurales, pues dan voz a las diversas expresiones partidistas de la sociedad e integran múltiples fuerzas políticas; tienen un papel sustancial en el equilibrio y vigilancia de los poderes; y entre otras cosas, cuentan con reglas y procedimientos instituidos para tomar decisiones de frente a la ciudadanía y los medios de comunicación.

Pero al mismo tiempo que muestran estas virtudes democráticas, estas asambleas legislativas actúan en contextos políticos y sociales con un gran dinamismo. La integración e interdependencia económica creciente entre las naciones, la rapidez de los cambios tecnológicos, migraciones

\* Directora general del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados. Correo electrónico: [angeles.mascott@congreso.gob.mx](mailto:angeles.mascott@congreso.gob.mx)

masivas que alteran las identidades culturales de personas y países, y, entre otras cosas, el surgimiento de nuevas formas de expresión, asociación y generación de consensos entre los ciudadanos —por mencionar los fenómenos más evidentes—, han generado una fuerte demanda social para adecuar los procedimientos democráticos, entre ellos precisamente los referidos a la representación política y el procesamiento de las decisiones.

Este choque constante entre virtudes y desafíos adquiere características distintas en función de la dinámica y complejidad que tiene cada sistema y régimen políticos. Por ello, en este libro hemos querido abordar dos países con sistemas políticos claramente diferenciados, como lo son México y España, que en su momento enfrentaron diversos contextos de crisis política y económica.

Desde un punto de vista teórico, el parlamentarismo cuenta con una mayor flexibilidad para adaptarse a contextos cambiantes, pueden derivar de las elecciones un mandato más claro y otorgar a la oposición espacios definidos para equilibrar las decisiones de la mayoría. En contraparte, el régimen presidencial tiene periodos fijos de mandato, una división de poderes más estricta, y confronta diversas fuentes de legitimidad (nacional para el presidente, local para los congresistas), que lo convierten en un sistema menos permeable a los cambios de la coyuntura política. Sin embargo, en la práctica es posible encontrar regímenes presidenciales con una gran capacidad de adaptación y regímenes parlamentarios cuya flexibilidad no garantiza soluciones de fondo a los problemas planteados.

Como el lector podrá advertir, los artículos integrados en este volumen coinciden en gran medida en retratar diversas expresiones de estas virtudes y desafíos. Muestran al Congreso mexicano y al Parlamento español desplegando diversos recursos para afrontar el reto de su adaptación en contextos de cambio. La situación elegida por los autores parecía inmejorable para analizar estas variables: en México, luego de las

elecciones de 2006, se presentó una fuerte presión en contra del sistema político. En España, la crisis de 2007-2008 propició el surgimiento de múltiples movilizaciones que, con el paso del tiempo, pusieron énfasis en la exigencia de transformaciones radicales del sistema democrático. En el caso mexicano estaba en juego la legitimidad y el reconocimiento para un gobierno que apenas iniciaba; en el caso español se produjo una doble alternancia política que no parecía contribuir a la solución de fondo a los problemas planteados.

Así, algunos de los temas abordados en este libro son los vínculos entre participación ciudadana y reforma del Estado; las transformaciones recientes del Congreso mexicano; el papel de los parlamentos locales en el contexto de la crisis española; las demandas y formas de organización del denominado Movimiento de los Indignados en el contexto de las llamadas “olas de movilización” en España; y, entre otras cosas, una descripción y valoración de los gobiernos de coalición, como formas que abren nuevas perspectivas para el futuro de las asambleas legislativas.

De manera más específica, el texto de Laura Valencia Escamilla realiza un análisis de lo que han sido los espacios y las formas de expresión de la participación ciudadana en los esfuerzos más representativos de la reforma del Estado mexicano. La elección de este tema es crucial, pues la autora asume que “no es sorprendente que los ciudadanos de un sistema democrático naciente que enfrentan condiciones socioeconómicas desfavorables se muestren insatisfechos con el desempeño del régimen”. Este desencanto, dice, se ha traducido “en crisis de la representación política y pérdida de credibilidad en los gobernantes, cuestionándose así la efectividad de las instituciones, sobre todo las representativas”.

Con este punto de partida, Valencia Escamilla analiza el papel de los ciudadanos en la toma de decisiones, se refiere al alcance de los llamados instrumentos de la democracia directa y aborda diversos aspectos de la relación entre decisiones públicas y legislativas. Afirma que no se trata de una relación directa y que la participación social por

sí misma no es suficiente. El éxito de los acuerdos alcanzados, señala, depende de que éstos sean trasladados a los grupos parlamentarios a través de las coaliciones legislativas, las cuales normalmente son coyunturales y temporales.

Efrén Arellano Trejo sostiene en su artículo que a partir del surgimiento de los gobiernos divididos en México, en 1997, el Congreso se ha transformado radicalmente. Entre otras cosas, el autor explica se ha diversificado el origen de los legisladores y se ha ampliado su productividad; se han actualizado los ordenamientos internos del Congreso y, de manera más relevante, el Congreso se ha consolidado como un agente determinante del cambio político. Así, en contraposición a la versión muy difundida de que los gobiernos divididos han provocado la parálisis, Arellano Trejo aporta evidencia empírica de un incremento notable en el número de iniciativas presentadas y aprobadas por las diferentes fracciones parlamentarias.

Esta colaboración también incluye una descripción del contexto y los problemas políticos que se derivaron luego de las disputadas elecciones presidenciales de 2006. A través de los testimonios de algunos protagonistas se ofrece un recuento de las acciones de corto plazo y de las reformas constitucionales que se realizaron desde el Congreso para superar dicha coyuntura.

La descripción del caso español inicia con el trabajo de José Tudela, quien ofrece un análisis desde la perspectiva de los parlamentos autónomos, equivalentes en alguna medida a los congresos locales en México. Por su propia juventud en España, dice el autor, estos parlamentos se han mostrado como la institución idónea para fomentar y desarrollar nuevos instrumentos de participación y relación del ciudadano con el poder político, por medio de instrumentos como las comparecencias de grupos y personas afectados por nuevas leyes; las entrevistas en sede parlamentaria con los distintos grupos parlamentarios; el inicio de prácticas como las preguntas de iniciativa ciudadana del Parlamento de An-

dalucía o el incipiente nacimiento de fórmulas de comunicación ligadas a las nuevas tecnologías. Estas herramientas, señala, son sólo una muestra de que la relación entre ciudadanos y parlamentos ya no se reduce a la celebración de elecciones cada cuatro años.

Tudela también comparte un análisis crítico respecto al papel que tiene hoy en día la representación política y la relevancia que pueden adquirir los parlamentos en el fortalecimiento de la democracia. Se refiere a temas como la crisis de los partidos políticos, la pérdida de calidad de las leyes, la debilidad de la idea de responsabilidad parlamentaria, la erosión del aprecio popular por la política, el poder creciente de los medios de comunicación masiva y la modificación de relaciones entre el poder y el territorio, como algunos de los temas que se encuentran en la raíz de lo que llama “debilidad representativa”.

Frente a ello el autor explica que las cámaras autonómicas son hoy en día instrumentos fundamentales de escuela política, pedagogía, legitimación y ensayos procedimentales, por lo cual “existe el deber de arriesgar en estas Cámaras a objeto de fortalecer los principios esenciales de nuestro sistema político y de renovar la tradición parlamentaria”. Desde estas premisas, concluye, se puede dibujar el futuro de tales cámaras.

De cara a ese futuro, diversas manifestaciones en España ya han apostado abiertamente por la innovación. Por ello, en este libro se incluyen dos perspectivas de las formas de organización y demandas del Movimiento de los Indignados, o también llamado 15M. Los trabajos fueron escritos, el primero, por Raimundo Viejo Viñas, y el segundo por Nuria Sangüesa Ruiz y Pedro Rodríguez Chandoqui.

Como lo describen los autores, este movimiento surgió de la plataforma “Democracia Real Ya”, que se propuso colocar los intereses de las personas por encima del dinero; denunció la falta de canales de participación ciudadana en España, y puso de manifiesto la necesidad de cubrir ciertos derechos básicos de la población. A partir de estas premisas, la Plataforma convocó a una manifestación el 15 de mayo de 2011, la cual

se realizó en periodo de campaña electoral de las elecciones autonómicas y municipales, a celebrarse el 22 de mayo de ese año.

Cuando la manifestación terminó, un grupo de participantes decidió, de forma independiente y no vinculada a la Plataforma, acampar en la emblemática plaza de la Puerta del Sol de Madrid, en protesta por el funcionamiento de la democracia y la situación de crisis económica. Esta acampada derivó en lo que más tarde se conoció como movimiento 15M.

Transcurrido el tiempo —según se explica en estos artículos— las acampadas decrecieron, el movimiento se descentralizó y se constituyeron las asambleas de barrio y comisiones, para lo cual el papel de las redes sociales, tipo facebook y twitter, ha sido determinante.

Como lo narran los autores, a través de sus actividades y expresiones, el 15M ha enfrentado diversas encrucijadas. Tal vez la principal sea el hecho de que surgió como movimiento apartidista y que una parte importante de la opinión pública lo exhortó a encauzar sus reivindicaciones por medio de partidos y procesos políticos tradicionales. Entre otras cosas, se le pidieron definiciones sobre quién debería tener el voto de los indignados o que el movimiento se convirtiera en partido político.

¿Y cómo lograr que los partidos sean cada vez más incluyentes y fortalezcan la conducción democrática del gobierno? Aunque no existe una respuesta unívoca a esta interrogante, la colaboración de Josep M<sup>a</sup> Reniu Vilamala apunta a un tema relevante: el autor se refiere a los gobiernos de coalición. Asume que los factores que rodean y condicionan la formación de estos gobiernos se encuentran vinculados con el fortalecimiento del sistema democrático y que la necesidad de crear mayorías sitúa al Parlamento en el centro de la actividad política. Todo ello, dice, otorga una importancia central al diálogo político y hace posible el protagonismo de las fuerzas políticas minoritarias.

Reniu advierte, sin embargo, que gobernar en coalición exige, entre otras cosas, más pericia política, establecer pautas de comportamiento interno y contar con fórmulas que incrementen la comunicación entre

gobernantes y gobernados, teniendo en cuenta la presencia de una opinión pública progubernamental con criterios dispares.

A partir de estos y otros elementos, el autor se refiere a lo que ha sido el debate académico sobre el presidencialismo latinoamericano; describe las vertientes teóricas con que se han analizado los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales y realiza un recuento empírico para la región sudamericana. Además, Reniu refiere tres escenarios potenciales para la formación de este tipo de gobiernos en los sistemas presidenciales. Se trata de un tema que, sin duda, está llamado a alcanzar una gran relevancia empírica y académica en el mediano plazo.

En cuanto a la integración de esta obra, hay que señalar que los coordinadores de la misma se beneficiaron ampliamente de los encuentros e intercambios académicos que propició la realización de las “III Jornadas sobre Derecho Comparado: México-España”, realizadas en Madrid y Zaragoza, España, del 10 al 14 de octubre de 2011. Estas jornadas fueron organizadas por la Fundación Manuel Jiménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico; el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; el Instituto Belisario Domínguez del Senado de México; la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas de México; el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid; y del Congreso de los Diputados de España. Cabe advertir, sin embargo, que el contenido de cada uno de los artículos aquí incluidos es responsabilidad exclusiva de las personas que en cada caso aparecen como autores y no reflejan en ningún momento la opinión o la posición de los editores ni de las instituciones participantes en estas jornadas.





## EL CASO MEXICANO



# Representación, ciudadanía y reforma del Estado

*Laura Valencia Escamilla\**

## **Resumen**

Con base en el tipo de representación en la que se finca la democracia mexicana, el documento se propone, en primer lugar, definir los términos actuales de la representación, la relación entre los ciudadanos y las instituciones representativas y cómo esta relación genera decisiones legislativas. En segundo lugar, se abordará el tema de la reforma del Estado en México como ejemplo del ámbito legislativo en el que se establece la necesidad de un cambio legal, institucional y organizacional provocado por diversos procesos de crisis acompañados por el agotamiento en las relaciones Estado-sociedad civil. En este tenor, la reforma del Estado ha dado lugar en los últimos tiempos a la inclusión de sectores sociales a partir de múltiples consultas, discusiones y propuestas que desde la sociedad generaron diversas decisiones legislativas.

\* Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco. Correo electrónico: lvael@yahoo.com

## Introducción

En los últimos tiempos la democracia se ha convertido en uno de los logros más significativos de regiones enteras, como por ejemplo Europa del Este, América Latina y África. Hoy, las transformaciones económicas, políticas y sociales del último cuarto del siglo xx y principalmente de los albores de este siglo xxi han puesto a debate la capacidad de las recientes democracias para enfrentar los retos del nuevo milenio.

La democracia se mantiene amenazada, sobre todo porque algunas de sus conquistas han llegado a revertirse debido a procesos políticos que retrasan el tránsito hacia una mayor representatividad, responsabilidad pública, transparencia en el ámbito de las instituciones públicas y a la incapacidad de los gobiernos para responder y encauzar los reclamos de la sociedad.

En la actual coyuntura, la experiencia democrática de los últimos años en México ha aumentado las expectativas de los ciudadanos por mejorar sus condiciones de vida y contar con servicios públicos eficaces y gobiernos honestos, eficientes y sensibles a sus demandas. Por consiguiente, no es sorprendente que los ciudadanos de un sistema democrático naciente que enfrentan condiciones socioeconómicas desfavorables se muestren insatisfechos con el desempeño del régimen. Tal desencanto se ha traducido en una crisis de la representación política y en la pérdida de credibilidad en los gobernantes, cuestionándose así la efectividad de las instituciones, sobre todo las representativas.

La democracia representativa en México ha sido cuestionada, por un lado, por sus ciudadanos al carecer de la eficacia y eficiencia en cuanto a la resolución de sus demandas y, por el otro, por los actores políticos, quienes admiten que la institucionalidad actual no ha permitido encauzar el conflicto político, lo que produce descontentos y descalificaciones mutuas.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Para González (2000), los desajustes mismos de la democracia se deben a su propia naturaleza; es decir, para el autor la democracia, lejos de ser un fin, se pre-

Tal parece que la democracia mexicana, basada en cambios articulados en torno al sistema electoral y de partidos, ha resultado insuficiente para los términos de la práctica democrática ejercida por los múltiples actores políticos y sociales que buscan influir en las decisiones públicas.

De ahí las dudas sobre el tipo de representación en la que se finca la democracia mexicana; en el papel que desempeñan los ciudadanos en la toma de decisiones y en el nivel de inclusión del proceso de decisión legislativa bajo el cual se construyen los diseños institucionales actuales, cuyo objetivo es favorecer la funcionalidad y la eficacia de la democracia en México.

Para responder a estas dudas, en el documento se propone, primero, definir los términos actuales de la representación, la relación entre los ciudadanos y las instituciones representativas y cómo esta relación genera decisiones legislativas. Segundo, se aborda el tema de la reforma del Estado en México como el ámbito en el que conviven estos tres elementos, principalmente porque las reformas del Estado son procesos de adecuación entre las organizaciones del mismo y las transformaciones sociales (Sepúlveda, 2001).

### *Modelos de representación*

El concepto de *representación*, específicamente en lo que se refiere a seres humanos que representan a otros seres humanos, es en esencia un concepto moderno. La idea de *Estado moderno* supone un orden impersonal legal o constitucional, con autoridad delimitada, que define la naturaleza y la forma de control, y la administración y representación de una comunidad determinada. Así, la autoridad política es transferida (o delegada) por los individuos al gobierno, con el propósito de promover los fines

---

señala como un medio de construcción permanente, sostenido por la reciprocidad, la inclusión y la participación de los distintos actores en un compromiso sobre el marco institucional.

de los gobernados. Esta concepción sienta las bases de legitimidad del gobierno sustentada en la confianza de los ciudadanos hacia sus gobernantes (Valencia, 2007).

Pero no sólo la confianza de los ciudadanos basta para dar legitimidad a los gobernantes, sino que los ciudadanos pueden, al mismo tiempo, articular la “dirección suprema de la voluntad general”, pues son ellos los únicos autorizados para sancionar la ley de acuerdo con los criterios y las exigencias del bien común, criterios que sólo pueden ser conocidos por medio del discurso, la deliberación y los acuerdos públicos (del consenso).

De esta manera, la sociedad es considerada como un organismo unitario, en el cual los diversos estratos constituyen una jerarquía rígidamente establecida y en el que no están previstos conflictos de intereses entre los grupos sociales. En este sentido, la democracia se convierte en una forma de organización política “racionalizada” y “objetiva”, donde las argumentaciones políticas dentro de las decisiones legislativas promueven la discusión, la argumentación y la exposición retórica, en la que se demuestra la capacidad del representante para discutir lógicamente.

De esta manera, la relación entre representantes y representados se sujeta a un mandato representativo en el que el legislador es libre de expresar su opinión (inmunidad parlamentaria), desvinculado de sus electores. Sin embargo, la libertad adquirida por el representante respecto de su representado es difusa, porque una vez “libre”, el representante se adscribe a la voluntad de un partido, de un líder político, y en algunos regímenes el vínculo con los grupos de presión bien organizados es más fuerte que el del partido.

En esta medida la idea de representación es cuestionada en el sentido de que frente a la pluralidad social no es posible la determinación de las decisiones políticas a escala nacional, ya que no reflejan los diferentes intereses que surgen desde la estructura de determinadas divisiones económicas, culturales, de religión o de raza, aspectos que han logrado desplazar la tradicional representación nacional por una representación “compartida” con los diferentes cuerpos emergentes.

Además, se debe tomar en cuenta que en la actualidad la democracia representativa no es lo suficientemente convincente para una ciudadanía cada vez más participativa, que lucha por demandas de carácter social, identificada como una alternativa autogestionaria, y reaccionaria ante la incapacidad de las instituciones estatales para responder de manera eficaz a sus demandas básicas.

Y es precisamente en la complejidad social y política en la que se pueden identificar dos modelos de representación: uno de corte institucional o parlamentario, y otro de tipo extraparlamentario.

La *representación institucional*, fundada en los cuerpos legislativos, es una representación vinculada con el espectro territorial que se mueve en tres dimensiones: local (correspondiente con el legislador individual); nacional (que integra al conjunto de representantes); y regional o internacional (que vincula a grupos de congresos a escala regional o global). Tres dimensiones que coexisten entre sí, siempre y cuando exista en primer lugar la representación nacional como condición para la existencia de la soberanía territorial. Al mismo tiempo, la representación institucional responde a dos ámbitos: uno *político*, en el que se facilita el intercambio entre los grupos de interés, se establecen las normas y las reglas de intercambio entre los grupos y se fija la naturaleza de los controles y equilibrios entre poderes. El otro ámbito de la representación institucional es el *social*, dado que la base de legitimidad son los ciudadanos. Éstos cuentan con instrumentos y mecanismos institucionales que influyen directa o indirectamente en la representación, por ejemplo, los mecanismos de influencia en la agenda gubernamental o legislativa como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular; los instrumentos de control y fiscalización de la gestión gubernamental como las contralorías ciudadanas o los sistemas de rendición de cuentas y de evaluación. Y de forma indirecta, la influencia generada por la opinión pública tanto nacional como internacional.

La *representación extraparlamentaria* es un tipo de representación que no se limita a la acción de las instituciones y mucho menos del territo-



rio. Su referente es la movilización social como mecanismo extraparlamentario que justifica la actuación paralela a los legislativos y medios por los cuales la sociedad manifiesta sus descontentos y exigencias por acciones o inacciones gubernamentales. La sociedad avanza de manera organizada en movimientos de protesta, de presión, de manifestación, de investigación y control sobre la actuación individual o conjunta de sus representantes (mandato imperativo). Este tipo de representación tiene la posibilidad de participar o no en los instrumentos institucionales de la representación desde su ámbito social. Cuando participa, la representación se institucionaliza; cuando no, la participación corre paralela a las instancias institucionales.

A partir de la diferenciación es posible acotar el término de *representación* al que se hará referencia a lo largo del análisis; esto es, la representación en su forma institucional desde sus ámbitos político y social, dado que las instituciones representativas son el espacio *político y social* donde se “facilita el intercambio entre diferentes grupos de interés” (North, 1990) (Cuadro 1).

Cuadro 1. Ámbitos de la representación institucional

<i>Ámbito político</i>	<i>Ámbito social</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intercambio entre los grupos de interés (partidos políticos, organizaciones sociales y económicas).</li> <li>• Establecen las reglas del juego (leyes y acuerdos).</li> <li>• Fijan la naturaleza de los controles y equilibrios del sistema político (relación Ejecutivo-Legislativo).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Influyen en la opinión pública (nacional e internacional).</li> <li>• Mecanismos de participación ciudadana (referéndum, plebiscito, iniciativa popular, consulta ciudadana, etc.).</li> <li>• Mecanismos de rendición de cuentas (contralorías ciudadanas).</li> </ul>

Desde el punto de vista *político*, las instituciones representativas no sólo facilitan el intercambio, también ponen en claro las reglas del juego y reducen la incertidumbre entre los actores participantes, al tiempo que determinan la naturaleza de los controles y equilibrios existentes entre la estructura del sistema político. Particularmente, los congresos mantienen relaciones verticales y horizontales entre representantes y representados, integran el éxito electoral de los diversos intereses en juego, al tiempo que constituyen sistemas de control gubernamental que determinan el equilibrio entre poderes.

Desde su ámbito *social*, la representación institucional tiene la capacidad de establecer mecanismos de influencia en la agenda gubernamental y legislativa, educar al ciudadano para el ejercicio de la responsabilidad política, permitir que los ciudadanos ejerzan influencia sobre las decisiones públicas, influir en la opinión pública, controlar y fiscalizar la política gubernamental, estableciendo (sobre todo en los partidos de oposición) objetivos que justifiquen el consenso para alcanzar la gobernabilidad, y formar opinión sobre la gestión de gobierno (Sánchez, 1995).

En la medida en que las instituciones representativas ejercen sus tareas políticas y sociales, éstas generan certeza en los ciudadanos, dado que refuerzan la legitimidad de las acciones del Estado, hacen posible la convivencia entre ciudadanos y de éstos con las autoridades, generando seguridad sobre comportamientos concretos y creando valores democráticos que aseguran una consolidación de largo plazo.

### *El papel de los ciudadanos en la toma de decisiones*

Hoy, es evidente que las aspiraciones de los países recién llegados a la democracia se han visto frustradas debido a que sus gobiernos se muestran incapaces para responder con eficacia y eficiencia a las demandas de

la población; el juego democrático de la competencia ha convertido a los partidos políticos en partidos “ofrece todo”, lo que diluye la selección de las demandas por la representación de intereses heterogéneos y contradictorios; en consecuencia, la actividad de los partidos en el Congreso termina siendo una negociación inalcanzable que produce decisiones irracionales, ocultando los costos administrativos y produciendo fragilidad en el diseño de las políticas públicas. Al mismo tiempo, el déficit en la respuesta de los gobiernos democráticos ha generado pérdida de confianza en las instituciones y en el liderazgo de estos gobiernos.

Autores como Camou (2003) consideran que tales deficiencias están relacionadas con la falta de gobernabilidad democrática porque, al carecer de equilibrios entre la efectividad y la eficiencia de las tareas gubernamentales, la respuesta social al déficit es la desconfianza de la población, que puede llegar o no a deslegitimar al régimen, lo que produce conatos de inestabilidad e incluso violencia.

La insatisfacción social respecto de sus instituciones representativas se asocia al monopolio y control de la agenda pública, muchas veces en manos de los partidos políticos y de las legislaturas. Generalmente la inscripción de la agenda es producto de la oferta política y administrativa; sin embargo, se puede observar que existen gobiernos democráticos interesados en integrar a los ciudadanos a las decisiones públicas. Por un lado, coexisten *marcos normativos* que facilitan la intervención activa de los ciudadanos de manera individual o colectiva en los asuntos públicos; por otro, el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones supone un esfuerzo de organización por medio de “promotores” que resultan ser intermediadores entre los representantes y la sociedad (Kitschelt, 1993).

Respecto de los *marcos normativos*, éstos se componen de instrumentos legalmente establecidos en códigos o leyes que hacen referencia a los espacios en los que pueden participar los ciudadanos de manera colectiva o individual en los diversos campos sociales, económicos, culturales,

políticos, ambientales, así como diversas actividades públicas locales y regionales. Los marcos normativos de participación ciudadana establecen distintos niveles de corresponsabilidad con las decisiones. Algunos mecanismos tienen una *función consultiva* en la medida en que los ciudadanos tienen la posibilidad de expresar opiniones respecto de las preferencias o los niveles de satisfacción sobre programas o políticas ofrecidos por el gobierno mediante referéndums, plebiscitos o consultas públicas; un segundo nivel lo representan los mecanismos que cumplen con *funciones cooperativas*, donde los ciudadanos tienen la posibilidad de colaborar en la realización de alguna obra pública o en la prestación de algún servicio municipal. Finalmente, los ciudadanos pueden incidir de manera directa en algunas decisiones a través de *mecanismos de alta deliberación* en la función decisoria, mismos que contribuyen al proceso de toma de decisiones no sólo emitiendo opiniones, sino orientando las acciones del gobierno mediante un poder de decisión otorgado por instrumentos como la iniciativa popular, la conformación de asambleas comunitarias, los parlamentos ciudadanos, los comités de presupuesto participativo, las contralorías sociales, o la revocación del mandato.

Todos estos elementos no sólo legitiman las acciones del gobierno, sino que involucran a los ciudadanos en mayor o menor medida en las decisiones públicas. Respecto de las decisiones legislativas, los instrumentos más cercanos son los consultivos y los de alta deliberación.

La operatividad de los instrumentos depende de la capacidad organizativa y de representación con la que cuentan los ciudadanos. Roth Deubel (2006) considera que la tarea organizativa estaría a cargo de *tres tipos de promotores*: políticos, sociales y administrativos. Los *promotores políticos* incluyen a los partidos políticos dentro y fuera de los cuerpos representativos, los gremios o los grupos de presión. La función que cumplen es la de filtrar, codificar y agregar demandas de sus bases que son canalizadas hacia el sistema político, particularmente hacia las asambleas legislativas.

El segundo grupo, los *promotores sociales*, son representantes particulares que por su posición y reconocimiento disponen de una legitimidad social importante, capaces de influir de manera directa en la formación de la agenda gubernamental o legislativa.

Finalmente, los *mediadores administrativos* se convierten en promotores cuando defienden una determinada demanda y se transforman en defensores de intereses particulares, sin dejar de ser funcionarios públicos, lo que supone un interés propio del funcionario.

En todos los casos, el objetivo es influir en mayor o menor medida en la agenda gubernamental y/o legislativa; sin embargo, ¿qué tan efectiva es la respuesta de los tomadores de decisiones?, ¿simplemente gestionan las distintas demandas o diseñan propuestas al momento de reconocer los problemas?

La respuesta de las autoridades varía. Roth Deubel (2006) identifica dos tipos de respuestas: las simbólicas y el rechazo. Respecto de las primeras, se vinculan con la postergación de los problemas de parte de las autoridades, ya sea rehusándose a dar una respuesta concreta, delegándolas a otras autoridades, no comprometiéndose o incluso alargando la solución mediante la conformación de comisiones especiales encargadas de dar cauce a las problemáticas.<sup>2</sup> Por su parte, el rechazo es la resistencia de parte de las autoridades a incluir la problemática en la agenda; este rechazo puede ser ejercido mediante el desprestigio mediático de los promotores, demostrando la inexistencia del problema, o criminalizando la propuesta, entre otros.

<sup>2</sup> En México las comisiones especiales son propias de la Cámara de Diputados, encargadas de tratar asuntos específicos previamente acordados por el Pleno a fin de dar seguimiento a demandas, denuncias o consultar a los ciudadanos respecto de problemáticas demandadas por la opinión pública. En la LX Legislatura de la Cámara de Diputados se instalaron 21 comisiones especiales con diversos temas, que van desde asuntos relacionados con la industria azucarera, ganadera, cítrica, hasta la comisión para la reforma del Estado, en la que se llevó a cabo una convocatoria de consulta y aportación ciudadana a la reforma integral del gobierno.

Es decir, los ciudadanos cuentan con mecanismos de participación institucionalizados cuyos convocantes son las autoridades gubernamentales a fin de que la ciudadanía intervenga en las diversas actividades públicas.

El involucramiento institucional de los ciudadanos en México se ha dado de manera paulatina, sobre todo en los ámbitos estatal y municipal, donde se hacen presentes los instrumentos de democracia participativa regulados por diferentes normas locales: 27 entidades de la República cuentan con instrumentos como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular; no sucede lo mismo en el ámbito federal, donde se adolece de cualquier instrumento de este tipo. Esto es, la sociedad mexicana disfruta de marcos normativos locales que facilitan la función consultiva y la deliberación de los asuntos públicos, sobre todo legislativos, dado que la iniciativa popular y el referéndum inciden de forma directa en la formación, modificación y creación de leyes.

### *Las decisiones públicas y legislativas*

Votar, legislar, juzgar y administrar son considerados procesos de decisión pública. Los instrumentos de análisis varían de acuerdo con los enfoques metodológicos, que van desde los puntos de vista más racionales, pasando por la racionalidad limitada, o los métodos de ajuste marginales donde la racionalidad surge de la práctica política, hasta los modelos más contingentes, en los cuales la ambigüedad y la informalidad persisten dentro de las instituciones públicas en el momento de la decisión, sobre todo si ésta es colectiva.

No obstante los diferentes enfoques, desde el punto de vista ideal la decisión debería ser producto del cálculo objetivo que identifique la mejor opción, vinculada a un proyecto de gobierno con sus propios procedimientos y reglas y como un acto "libre" ejecutado por el decisor, cuyo destinatario es la sociedad. Sin embargo, en la realidad la decisión es resultado de una actividad política en la cual los actores entran en con-

flicto, buscan aliados, negocian, movilizan, etcétera; es decir, la decisión pública es producto de la conciliación de intereses que participan en una sociedad plural, y como tal, los actores que intervienen buscan imponer sus objetivos. Pese a la contingencia, Curzio (2001) menciona que las decisiones se desarrollan dentro de ciertos objetivos o lineamientos que minimizan la eventualidad a la que están expuestas.

Para alcanzar las metas que la sociedad se propone, las decisiones deben cumplir con dos tipos de objetivos: nacionales y coyunturales.

Los *objetivos nacionales* se expresan en la Constitución, son permanentes y se dividen en: vitales, como aquellos que le permiten a la nación existir; estructurales, referidos a la estructura política; legales, en donde una nación decide darse a sí misma; y sociales, como el conjunto de disposiciones en materia social, económica, educativa, laboral y asistencial, plasmados en la ley general.

Los *objetivos coyunturales* son decisiones políticas que se presentan en los planes y programas gubernamentales, enmarcados dentro de los objetivos permanentes.

Es decir, las decisiones públicas, a pesar de que se enfrentan al riesgo de las presiones y a factores externos, y a los objetivos, sobre todo los nacionales o permanentes, limitan en parte la irrupción y permiten planificar una serie de estrategias para llegar a las soluciones y a la elección de alternativas viables. Pero determinar una solución requiere de procedimientos sobre las alternativas a elegir; por ejemplo, los procesos legislativos permiten decidir a través de diferentes vías de votación: mayoría simple, calificada, ponderada o por unanimidad.

En este sentido, las *decisiones legislativas* como decisiones colectivas, al tiempo que concilian intereses sociales y políticos de corte coyuntural, son decisiones cuya base se define en términos de los *objetivos nacionales* y/o permanentes plasmados en la Constitución. En este sentido, nos preguntamos ¿qué ocurre cuando la decisión legislativa busca cambiar la permanencia de los objetivos, es decir, cuando se intenta transformar los

objetivos nacionales? ¿Qué tanta injerencia mantienen los ciudadanos en el proceso de reformas con objetivos nacionales o constitucionales?

Generalmente las decisiones públicas se enfrentan a la tarea de adecuar las decisiones a las transformaciones contextuales, sin embargo, una *decisión legislativa* no sólo adecua la decisión a dichas transformaciones, sino que al transformar o reformar instituciones la decisión se enfrenta a diversos intereses, a veces encontrados, así como diversas instancias donde pueden crearse valores y aspiraciones colectivas que permitan la cohesión social. En este sentido, la *decisión legislativa* significa la adecuación motivada y fundamentada de las instituciones con base en consensos que establezcan lo que se considera deseable y factible, al mismo tiempo socialmente aceptable, dado que las modificaciones normativas (a la Constitución, a las leyes, a los tratados, a los reglamentos) producen modificación en los valores y en los procedimientos organizativos.

Una de las decisiones legislativas que más requiere de la función agregativa e integradora es la reforma del Estado, dado que se trata de un nuevo diseño en la articulación entre sociedad y Estado (Aguilar, 1995). Para empezar, la reforma del Estado establece la necesidad de un cambio legal, institucional y organizacional provocado por diversos procesos de crisis acompañados por el agotamiento en las relaciones Estado-sociedad civil. En segundo lugar, se observa que los fracasos económicos han dado la pauta para la insatisfacción social respecto del régimen político. Finalmente, la reforma del Estado ha supuesto una serie de temáticas que intentan abarcar las directrices globales que establecerían las respuestas a las demandas sociales.

### *La reforma del Estado como resultado de las decisiones legislativas*

Como se mencionó anteriormente, la reforma del Estado es un proceso de adecuación entre las organizaciones del mismo en función de



las transformaciones sociales, del descontento social y de la diversidad económica y política. Tales transformaciones y adecuaciones se traducen en *decisiones legislativas* que, por un lado, se enfocan en reformas constitucionales con objetivos nacionales y, por el otro, en objetivos coyunturales a partir de las reformas administrativas y políticas que integran los cambios en el redimensionamiento del Estado. La transformación en la relación política entre sociedad y Estado, así como entre poderes, da como resultado cambios en las leyes fundamentales del Estado. En este sentido, podemos distinguir tres tipos de reformas:

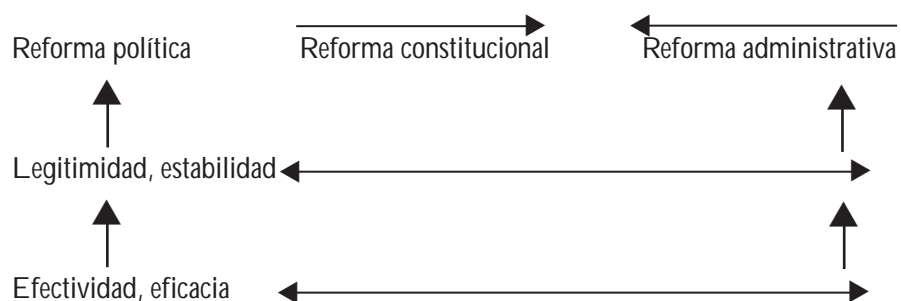
Las *reformas constitucionales* son las reformas del marco jurídico en el que se rigen las acciones del Estado; son transformaciones que consuman la acción de las reformas, debido a que este tipo de cambios requiere mayor consenso, compromiso y lealtad de parte no sólo de los actores incluidos en el proceso político, como los partidos en el Parlamento, sino porque algunas legislaciones integran la participación ciudadana en cuanto a la implementación de instrumentos de democracia directa que dan mayor legitimidad a los procesos. Tal es el caso de la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, o incluso la consulta pública.

Las *reformas administrativas* se enfocan a la mejora de los procesos al interior de la administración pública, lo que produce cambios en las estructuras administrativas, en los procedimientos de decisión, en los instrumentos de selección del personal, así como en las relaciones con los ciudadanos.

No obstante que la profundidad de este tipo de reforma resulta intermedia, ésta es una de las más polémicas, sobre todo por la visibilidad de los recortes presupuestarios, de personal, de programas y de empresas públicas sometidas a la desregulación administrativa, al compartimiento de la administración o a la concesión de la misma. De ahí que los pactos sociales —entre empresarios, sindicatos, organizaciones sociales, etcétera— sean fundamentales para promover compromisos con los afectados y mantener el consenso social.

La *reforma política* busca la mejora en la relación Estado-sociedad a partir de la legitimidad de las acciones del Estado en la búsqueda de la modernización. Este tipo de reforma intenta garantizar la gobernabilidad mediante la adecuación institucional de la relación Estado-sociedad civil y la interrelación entre poderes. Al mismo tiempo trata de establecer mecanismos de rendición de cuentas, de vigilancia y de control entre los responsables políticos y burócratas.

En términos de Camou (2003), las *reformas políticas* garantizan la legitimidad del sistema, al mismo tiempo que su efectividad, porque el apoyo ciudadano se expresa en términos de responsabilidad gubernamental frente a la sociedad mediante mecanismos de evaluación e información y revocación de mandato por medio de la celebración de elecciones. Para el autor, la *reforma administrativa* favorece la eficacia y la estabilidad de los sistemas, sobre todo porque los cambios generados a partir de la elección de los procesos administrativos más racionalizados producen efectos inmediatos en el redimensionamiento y la descentralización del aparato burocrático, así como recortes presupuestales a los diferentes programas sociales. Tales medidas prueban la capacidad de los gobiernos para adaptarse a los cambios. De esta manera, las reformas integran no sólo la eficacia y la eficiencia requeridas de los gobiernos, sino algunos otros elementos que hacen de la reforma un pacto más acabado y de largo plazo y hacen posible la culminación de las mismas mediante la reforma constitucional.



En el mismo sentido, Preciado (2001) argumenta que las transformaciones vía reformas estatales que buscan la gobernabilidad democrática requieren, en primer lugar, legitimidad, fomentada por la participación directa de la población mediante instrumentos tales como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y las consultas públicas, entre las principales; en segundo lugar, distribuir las responsabilidades en términos de las presiones y demandas de la sociedad, para lo cual son necesarios instrumentos de evaluación de políticas por parte de los sectores interesados en las reformas; en tercer lugar, la celebración de pactos sociales consensuados y de largo plazo, en los que se promuevan compromisos institucionales entre la sociedad y el gobierno, sobre todo de los actores sociales más representativos, como sindicatos, corporativos y organizaciones sociales, entre otros; finalmente, toda reforma del Estado debe contener elementos cuyo objetivo sea el desarrollo económico integral de la población (Preciado, 2001).

En ambas concepciones hay un acuerdo respecto de que la reforma no sólo debe ser integral en cuanto a los temas que abarca, sino que el acuerdo entre los distintos actores políticos y sociales involucrados, así como entre los diferentes niveles de gobierno, debe ampliar el nivel de profundidad de la reforma, lo que garantizará que la transformación del régimen no implicará ingobernabilidad del sistema democrático.

#### *Antecedentes del diseño institucional en México*

La experiencia de los últimos años en México en relación con las reformas del Estado ha dado lugar a un proceso de cambio, transformaciones e incluso retrocesos que han llevado a los gobiernos en turno a plantearse el tema de la modernización del Estado mexicano por medio de la reforma gubernamental. El planteamiento ha variado de acuerdo con la temática propuesta por los diferentes gobiernos.

Desde 1977 a la fecha, los diferentes gobiernos se han planteado la posibilidad de reformar y modernizar el Estado mexicano; algunos han preferido unas temáticas sobre otras, pero en general podemos decir que las reformas establecidas en las diferentes administraciones en México han supuesto cambios unilaterales, verticales y unidireccionales en los que difícilmente se incluían actores distintos al monopolio político establecido por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la supremacía de los ejecutivos en turno. Con la intervención casi absoluta del presidente en todo el ámbito estatal, y gracias a la cohesión partidista del PRI, la formulación de reformas y su consecuente traducción en cambios legislativos, no supuso oposición entre los distintos actores afectados, sobre todo en el ámbito constitucional.<sup>3</sup> Sin embargo, pese a los esfuerzos de los primeros gobiernos reformadores, en países en proceso de democratización se ha demostrado que las reformas que mejor se han acogido son aquellas que se establecen en el marco de la pluralidad y el diálogo entre los diversos actores políticos, subordinando los diseños institucionales a un ámbito democrático, lo cual genera credibilidad, legitimidad y fortalecimiento de las instituciones.

Se debe decir que el impulso de la mayoría de las reformas en México no se dio bajo condiciones democráticas, por el contrario, éstas fueron impuestas por los gobiernos en turno cuyo resultado fue, contrariamente a lo esperado, una gran crisis que no sólo incluyó la devastación económica de una parte importante de la población, sino que la crisis política y social en la que incurrió el monopolio gubernamental produjo los pri-

<sup>3</sup> Se debe recordar que toda reforma constitucional tiene un nivel de profundidad más amplio que el resto de las reformas, debido al proceso por el cual transitan. La mecánica legal del proceso legislativo es un procedimiento formulado para tomar decisiones mediante la regla de mayoría. Este hecho requiere de altos índices de unidad partidaria y fuertes incentivos para que los legisladores se apeguen a la línea del partido. Así, el Congreso de la Unión y los congresos locales (como instancias involucradas en la aprobación de leyes constitucionales) operan a partir de bloques cohesionados de legisladores que funcionan mediante la aportación de porciones de votos para aprobar una ley, sobre todo constitucional.

meros pasos para el reajuste de las reformas por otras más prometedoras y eficaces. De ahí que el advenimiento de la alternancia en el año 2000 abriera paso a una nueva era en la promoción de reformas más incluyentes, aunque un tanto más conflictivas.

Para empezar, la carencia de mayoría de parte del partido del presidente de la alternancia (Partido Acción Nacional), redujo su capacidad para influir en la agenda de la reforma. Luego, la debilidad presidencial activó la presencia de otros actores en las propuestas de reforma, de ahí que la formulación de las reformas pasó de ser una tarea concentrada en la figura del presidente a una colegiada, representada por las coaliciones partidistas y la participación social incluida.

En este tenor, las convocatorias para la reforma del Estado durante la administración de Vicente Fox, y actualmente de Felipe Calderón, son un ejemplo interesante para analizar el papel de la ciudadanía en las decisiones legislativas, puesto que es la primera vez que la reforma no es un planteamiento proveniente de la jerarquía gubernamental, sino resultado de la discusión entre distintos actores partícipes de la decisión legislativa (partidos políticos, congresos locales, gobiernos estatales, cortes judiciales y hasta los ciudadanos de forma indirecta). A continuación se detalla el esquema en que se discutió la reforma del Estado como un conjunto de decisiones legislativas que incluía la participación ciudadana a partir de diversas discusiones públicas convocadas por el poder Legislativo.

#### *Alternancia electoral y el papel de los ciudadanos en la reforma del Estado*

Uno de los primeros intentos de transformación estatal en un contexto de pluralidad fue durante la recién inaugurada administración de Vicente Fox. La expectativa generada por el gobierno de la alternancia supuso una diversidad de propuestas que iban desde aportaciones de reformas

constitucionales muy específicas hasta la transformación del país por medio de plantear una nueva Constitución.

No obstante que el presidente panista, como sus antecesores, aportaría su propia propuesta en la que se planteaba la reestructuración del sistema electoral y del poder Legislativo, ampliar el sistema tributario, integrar la inversión privada al tema energético y revisar la legislación laboral, el Ejecutivo en turno no fue el único actor. Sin lugar a dudas, el sexenio de Vicente Fox inauguró una nueva etapa en la forma del planteamiento de la reforma del Estado. Una vez lograda la alternancia era necesario consolidar la democracia mediante un replanteamiento de la agenda en materia de reforma estatal. Es así como el reclamo social se suma a la necesidad de una nueva reforma del Estado que surge como una iniciativa de la sociedad civil en donde el gobierno desempeñaría un papel más “pasivo” y de apoyo a las nuevas iniciativas sociales. Durante el gobierno de Vicente Fox se establecieron tres foros de discusión de la reforma en los que tendrían cabida los ciudadanos, al mismo tiempo que los representantes y los funcionarios del gobierno federal.

El primer intento surgió en el año 2000 a iniciativa de un grupo de ciudadanos que conformaron lo que se llamó la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado.<sup>4</sup> Dicha comisión convocó a una serie de mesas de discusión en torno a cinco temas ejes: derechos humanos y libertades públicas; representación política y democracia participativa; poderes públicos y régimen de gobierno; federalismo y procesos de descentralización; así como objetivos económicos y sociales del Estado.

El resultado de dicha iniciativa se tradujo, por un lado, en una participación activa de los actores convocados a las mesas de diálogo, donde en conjunto se abordó un total de 150 temas relacionados con la reforma del Estado; por otro lado, de este primer intento se impulsaron y

<sup>4</sup> Esta comisión estaba conformada por intelectuales, funcionarios públicos federales y estatales, y representantes de la sociedad civil, todos ellos encabezados por el ex funcionario e integrante de diversas corrientes políticas, Porfirio Muñoz Ledo.

aprobaron diversas leyes como la Ley de Desarrollo Social, la Ley de Transparencia y la Ley de Acceso a la Información, la Ley del Servicio Civil de Carrera, la Ley de Derechos Indígenas, la Ley en Contra de la Discriminación, y la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable.

Como se puede observar, las decisiones legislativas resultantes de este primer intento de discusión social tuvieron una repercusión menor en el sentido de que las leyes emanadas de esta intervención social no supusieron una reforma integral, sino se trataba de reformas de corte administrativo cuya prioridad era favorecer la eficacia y la racionalización de los procesos de decisión burocráticos a fin de mejorar el funcionamiento de las instituciones estatales ya existentes.

Un segundo intento por impulsar la reforma del Estado fue la patrocinada por la Cámara de Diputados mediante la recién conformada Comisión Especial para la Reforma del Estado, que en septiembre de 2004 convocó a los ciudadanos a participar en las Audiencias Públicas para reflexionar en torno a la gobernabilidad democrática. En dicha Audiencia, los integrantes de los diversos grupos parlamentarios fueron, además de convocantes, partícipes de iniciativas que, por un lado, retomaban y avalaban las propuestas de las mesas de diálogo del año 2000 y, por el otro, se sumaban otros temas a los 150 procreados en la primera convocatoria.

La agenda de las Audiencias era la misma que la convocada por la Comisión de Estudios años atrás. Los disertantes fueron legisladores de los grupos parlamentarios, empresarios, líderes de partidos políticos, gobernadores, funcionarios públicos, así como representantes de la sociedad civil en el ámbito académico, periodístico y de la Iglesia católica. No obstante lo incluyente de la convocatoria hacia diversos sectores de la población, hay que decir que el número de convocados fue realmente reducido, tanto que las propuestas quedaron comprimidas a una serie de ponencias dentro de un ejercicio más académico que de corte legislativo (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Integrantes de la Audiencia Pública convocada por la Cámara de Diputados**

Mesa 1. Los derechos humanos y las libertades públicas					
Legisladores	Empresarios	Líderes de partidos políticos	Representantes de la sociedad	Gobernadores	Funcionarios de gobierno
4	1	1	2	1	1
Mesa 2. Representación política y democracia participativa					
Legisladores	Empresarios	Líderes de partidos políticos	Representantes de la sociedad	Gobernadores	Funcionarios de gobierno
10	1	4	16	1	2
Mesa 3. Poderes públicos y el régimen de gobierno					
Legisladores	Empresarios	Líderes de partidos políticos	Representantes de la sociedad	Gobernadores	Funcionarios de gobierno
9	2	6	16	2	5
Mesa 4. Federalismo y procesos de descentralización					
Legisladores	Empresarios	Líderes de partidos políticos	Representantes de la sociedad	Gobernadores	Funcionarios de gobierno
0	1	1	5	0	0
Mesa 5. Objetivos económicos y sociales del Estado					
Legisladores	Empresarios	Líderes de partidos políticos	Representantes de la sociedad	Gobernadores	Funcionarios de gobierno
0	0	3	5	2	1

Fuente: Elaboración con base en el CESOP, 2005.



De acuerdo con los datos del Cuadro 2, en la mesa sobre derechos humanos participaron de las discusiones diez ponentes. En la mesa correspondiente a la reforma política, participaron 33 ponentes. En cuanto a la mesa sobre poderes públicos y régimen de gobierno, participaron 40 convocados. Finalmente, los objetivos económicos y sociales integraron a 11 representantes de los distintos sectores. Cabe mencionar que la representación de la sociedad civil estuvo conformada, en su mayoría, por académicos de reconocido prestigio, algunos periodistas y un par de representantes de la Iglesia católica. A pesar de tratarse de una audiencia pública, la participación social estuvo limitada a un puñado de actores políticos, económicos y sociales, cuya repercusión fue nula en términos de decisiones legislativas, puesto que del evento sólo se recogieron memorias de las propuestas sin llegar a tener un efecto real en el proceso legislativo; probablemente esto se debió a que la convocatoria de la audiencia estuvo en manos de una comisión especial, es decir, de una comisión no legislativa que de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso sólo se conforma para atender asuntos específicos, y una vez cumplido su objetivo, se extingue (art. 42), tomando en cuenta que el objetivo de la comisión fue la discusión de la agenda sobre la reforma del Estado mediante una convocatoria de audiencia pública, sin ningún compromiso vinculatorio de parte de los legisladores miembros de dicha comisión.

Finalmente, el tercer gran intento por consolidar un acuerdo nacional para la reforma del Estado lo llevó a cabo la Asociación Nacional para la Reforma del Estado, encabezada nuevamente por Porfirio Muñoz Ledo, en enero de 2005. La conformación de la asociación fue trascendental, dado que convocó a actores tan importantes como el presidente de la República, así como a los presidentes de cada una de las cámaras del Congreso y a un grupo de destacados funcionarios y miembros de la sociedad civil. En la presentación de la asociación se destacó el acuerdo de todos en torno a la necesidad de una reforma integral, donde

las propuestas fueran producto de los “acuerdos y negociaciones que conduzcan a las reformas más urgentes para México”.<sup>5</sup>

Llama la atención que pese a lo incluyente de la convocatoria y el consenso en torno a la agenda de los temas que integrarían la reforma, discutidos desde el año 2000, “nada se ha concretado”, sobre todo porque las propuestas emanadas de las discusiones públicas convocadas se tradujeron en un número sin precedentes de “iniciativas de reforma constitucional introducidas por los diputados y senadores en las cámaras del Congreso que suman ya cerca de dos centenares. Diversos son los proyectos enviados por el Ejecutivo federal”,<sup>6</sup> al mismo tiempo que los gobernadores aportaron propuestas desde su ámbito estatal. ¿Cuál es la razón de esta situación de indecisión legislativa?

Las razones de la indecisión se pueden resumir de la siguiente manera:

- El trabajo legislativo se incrementó de manera notable, lo que produjo una inflación legislativa.<sup>7</sup>
- La ausencia de pactos comprometidos de parte de los actores involucrados impidió la integración de coaliciones parlamentarias lo suficientemente amplias para comprometerse con una agenda común.
- La falta de tacto político por parte del jefe del Ejecutivo se tradujo en un enfrentamiento permanente con el Congreso, sin posibi-

<sup>5</sup> Discurso de Vicente Fox, 24 de enero de 2005.

<sup>6</sup> Discurso de Porfirio Muñoz Ledo, 24 de enero de 2005.

<sup>7</sup> Durante la LVIII Legislatura (2000-2003) se presentaron en total 1,437 iniciativas, de las cuales 340 fueron aprobadas, es decir, 76% de las iniciativas están pendientes o fueron rechazadas. Para la LIX Legislatura (2003-2006), el número de propuestas se incrementó casi en 50%, al registrar 2,853 propuestas de las cuales sólo se aprobaron 399, quedando pendientes o rechazadas poco más de 86% de las propuestas de ley.

lidad de establecer un equilibrio basado en la cooperación entre poderes.<sup>8</sup>

Finalmente, los actores involucrados sobrepusieron sus expectativas políticas a la trascendencia de la reforma. La mayoría de las propuestas de los actores políticos, e incluso sociales, se reducía a reformas de corte electoral que vislumbraban las posibles ganancias hacia las elecciones de 2006.

En suma, no obstante que el sexenio de Fox inauguró una nueva etapa dentro de las decisiones legislativas, más incluyente, plural y profunda, éstas carecían de rumbo y dirección, lo que se tradujo en una situación de alta conflictividad que rayó en la ingobernabilidad e incluso parálisis, y llegó a amenazar la institucionalidad democrática del país.

*En la búsqueda de un nuevo diseño con mayor integridad y consenso*

Después de la atropellada administración de Vicente Fox, la jornada electoral de su sucesor reflejó los efectos de la discordia y el enfrentamiento encauzados por el Ejecutivo en turno. Las elecciones federales de julio de 2006 fueron las más competidas de la historia moderna

<sup>8</sup> El enfrentamiento entre poderes fue más que evidente en el periodo de Vicente Fox. Para el segundo trienio del sexenio foxista, Fox recurrió en nueve ocasiones a la Suprema Corte para promover controversias constitucionales contra tres entidades estatales en cinco ocasiones y cuatro más contra el Poder Legislativo, tres contra la Cámara de Diputados y una contra la Cámara de Senadores. Al mismo tiempo, Vicente Fox se destacó por reinaugurar, después de 30 años, la facultad de veto que tiene el presidente mexicano al rechazar en parte o en su totalidad la legislación aprobada por el Congreso de la Unión. Durante el sexenio se vetaron siete leyes: Ley General de Salud, Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales, Ley de Fomento a la Lectura y el Libro, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley de Servicio de Administración Tributaria y Presupuesto de Egresos.

del país. El diferencial entre los candidatos más votados fue de apenas 0.56%, equivalente a 234 mil votos. Tales resultados produjeron el rechazo y la impugnación por parte del candidato perdedor y su llamado a la “resistencia civil pacífica”.

Las secuelas electorales polarizaron a la sociedad, al grado de cuestionar la democracia, la gobernabilidad y la estabilidad política. Las elecciones de 2006 pusieron en duda la efectividad de las instituciones al considerarlas débiles e incapaces de enfrentar una crisis como ésta. Frente a tales acontecimientos, la búsqueda de una nueva reforma del Estado lo más profunda y efectiva posible parecía impostergable.

A diferencia de su antecesor, la estrategia del presidente electo, Felipe Calderón, ha consistido en no plantear una reforma integral sino en propuestas de reforma dosificadas. La propuesta inicial de Calderón mantuvo un cálculo de consenso real y limitado en cuanto a que su iniciativa de propuesta ha mantenido un perfil bajo de modificaciones a leyes secundarias o reglamentarias que no requieren de grandes mayorías o, incluso, pueden prescindir de la participación legislativa. El descenso en los niveles de aprobación a su gestión de parte de la población ha alertado al presidente a evitar discursos que prometan la transformación del país y se ha limitado a plantear temas a discutir.

Podemos decir que la iniciativa de reforma estatal integral y profunda ha sido trasladada y retomada por los partidos en el Congreso y en parte por la sociedad, de tal manera que la dirección de dicha transformación ha quedado en manos de las fuerzas políticas más importantes del país (PRI, PAN y PRD) así como de los sectores sociales más representativos.

Después de las secuelas del 2 de julio de 2006, los actores políticos cayeron en la cuenta de la necesidad de establecer las bases para una transformación integral al mismo tiempo que con amplios niveles de profundidad y de consenso; por ello, uno de los principales actores ha sido el PRI, que con su propuesta de Ley para la Reforma del Estado, signada el 14 de noviembre de 2006, plantea, a partir de la naturaleza

del gobierno dividido, cambiar las reglas adoptándolas y adaptándolas a la gobernabilidad de los anteriores gobiernos unificados.

En la propuesta de ley se establecen los lineamientos básicos y el compromiso institucional para la conformación de las mesas de diálogo integradas en comisiones y subcomisiones, encargadas de poner en marcha el proceso de discusión y conclusión para la reforma del Estado,<sup>9</sup> a fin de evitar los desacuerdos producidos durante el sexenio anterior y tratar de obtener acuerdos efectivos. En el proceso se establece la posibilidad del estudio, análisis y discusión de propuestas venidas desde los ámbitos legislativos hasta las generadas en las diferentes consultas públicas que se plantea convocar.

Con una invitación tan amplia, la ley prevé que la inclusión de la reforma sea tan extensa como sea posible, al mismo tiempo que intenta delimitarla al estudio de grupos de expertos académicos para la fundamentación, redacción y validación de la misma, para luego formar parte del proceso legislativo.

A diferencia de los intentos anteriores de inclusión social, este proceso parecía tener un compromiso mejor establecido porque, por un lado, la ciudadanía participaría mediante un instrumento de democracia directa, que si bien no era regulado desde el ámbito federal, sí utilizaría los instrumentos legales de los estados para la realización de los foros en cinco entidades de la República (Querétaro, Veracruz, Jalisco, Nuevo León y Guerrero); y por el otro, porque de la ley emana la creación de una comisión ordinaria (o legislativa) en la Cámara de Senadores, dándole a

<sup>9</sup> Cabe destacar que la ley es una norma transitoria que pone límites temporales a la discusión y concertación de las reformas, a fin de que éstas no caigan en el círculo vicioso de las anteriores comisiones especiales para la Reforma del Estado, establecida la primera en 2000 y la segunda en 2003, sin capacidad legislativa. De ahí la necesidad de elevar a ley la iniciativa de propuesta para la discusión. De igual manera, se establecen las condiciones del proceso de discusión, así como los temas de pronunciamiento obligatorio con la posibilidad de incluir otros temas enlistados a los obligatorios.

la comisión un estatus legal —del que carecía la comisión especial de las legislaturas anteriores—. De esta manera, las propuestas emanadas de la consulta y transformadas en iniciativas de ley tendrían que ser dictaminadas por dicha comisión.

Al mismo tiempo, las temáticas propuestas por la ley, y no por un grupo de actores, fijaban cinco temas básicos: régimen de Estado y de gobierno; democracia y sistema electoral; federalismo, reforma del Poder Judicial; y garantías sociales.

La ley plantea, por un lado, que para garantizar la gobernabilidad democrática en nuestro país el sistema político mexicano deberá someterse nuevamente a un proceso de transformación profunda; y por el otro, que ese proceso deberá ser producto de la inclusión de actores políticos y sociales a fin de dar mayor legitimidad y sustentabilidad a las propuestas. Es decir, la unilateralidad y verticalidad de las reformas anteriores sólo causaron desajustes y desequilibrios, lo que dio como resultado reformas en constante revisión e incluso disfuncionales ante las experiencias de gobierno dividido.

Respecto de este último punto, la ley se plantea la pregunta sobre cuáles deberían ser los ajustes o las transformaciones que deben sufrir las instituciones actuales para adaptarse al esquema de gobierno dividido. Las propuestas originadas en las consultas públicas convocadas por la ley dieron como resultado una amplia variedad de planteamientos, en los que se establecieron las bases de la discusión legislativa en curso y la que está por venir.

Con base en los lineamientos temáticos establecidos por la Ley para la Reforma del Estado, los resultados de las consultas públicas proyectaron las inquietudes de la sociedad y los actores políticos para llevar a cabo la transformación del país. Es así como a diferencia de las convocatorias anteriores, la consulta pública logró reunir un total de 5,656 propuestas emanadas de los cinco foros regionales, de donde sobresalen en número las propuestas que abordan el tema de democracia y sistema electoral con 34% de iniciativas, seguidas de las que tocan el tema de las

garantías sociales (24%) y la reforma al Poder Judicial (17%); es decir, los temas más trascendentales para la población fueron la representación política y la seguridad social y jurídica. Las propuestas de dichas consultas fueron integradas en cinco mesas de trabajo a cargo de grupos académicos especializados en los temas de la reforma, que con base en la consulta pública elaboraron análisis técnicos de incidencia, viabilidad legislativa y corporeidad estructural de las propuestas recibidas, a fin de que los partidos políticos tuvieran una guía para la integración de las propuestas de ley presentadas por los mismos.

Ante el avasallador número de propuestas, se presentan a continuación los temas en los que coinciden la mayoría de ellas. En el tema de régimen de Estado y de Gobierno, las propuestas enfatizaron en la transformación de la relación entre poderes, en el incremento de las facultades del Poder Legislativo, así como del Ejecutivo, de los órganos constitucionales autónomos, de la responsabilidad de los servidores públicos y de la democracia participativa (Valadés, 2007).

Por lo que toca a las facultades del Congreso, los planteamientos giraron en torno a la capacidad legislativa de control, agilización de labores, profesionalización de las tareas parlamentarias y responsabilidad ante los ciudadanos.

En cuanto al planteamiento de la democracia directa, las propuestas coinciden en la integración de mecanismos de democracia semidirecta como el referéndum, plebiscito, iniciativa popular, auditorías sociales, revocación de mandato, presupuesto participativo y gobiernos comunitarios.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> En diciembre de 2009 el Ejecutivo federal propuso la discusión en torno a su propuesta de reforma política que aborda diez puntos, entre los que competen al ámbito de representación y ciudadanía los siguientes: la elección consecutiva de legisladores federales y locales, alcaldes y regidores de los ayuntamientos; reducción del número de integrantes en el Congreso; incorporación de la figura de iniciativa ciudadana, así como la integración de candidaturas independientes para todos los cargos de elección popular. La propuesta fue discutida por el Congreso federal, y como resultado de dicha discusión, los legisladores accedieron a abrir la posibilidad de que los ciudadanos lleven a cabo el ingreso de iniciativas ciudadanas y la posibilidad de

El diseño *federal* propuesto por los distintos sectores políticos y sociales integra temas como las relaciones intergubernamentales, el federalismo hacendario, la planeación y el desarrollo regional, la transparencia y rendición de cuentas, así como la reforma municipal, que tratan de profundizar la descentralización y establecer un verdadero régimen federal en el ámbito presupuestal y hacendario (Casar, 2007).

El tema de las reformas de Estado vinculadas a las *garantías sociales* tenía como enfoque el cumplimiento por parte del Estado de los derechos sociales que garanticen los recursos suficientes para producir bienes y servicios de los que dependería el cumplimiento efectivo de tales derechos, así como la participación social en el diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas sociales; es decir, temas vinculados con el desarrollo social como el derecho a la educación, salud, vivienda, alimentación, medio ambiente, derechos laborales, derechos indígenas, derecho de las mujeres y de los grupos vulnerables.<sup>11</sup>

En el ámbito de la *reforma judicial*, las propuestas se concretaron en diez temas básicos: acceso a la justicia, tribunal constitucional, fortalecimiento del Poder Judicial, Consejo de la Judicatura, órganos de impartición de justicia local, Ministerio Público, juicio de amparo y derechos humanos, sistema penitenciario, y seguridad pública. Todas estas propuestas integraron una reforma que, por un lado, intenta fortalecer las diversas instituciones que imparten justicia y, por el otro, establecer mecanismos de acceso de todos los sectores sociales a una mejor distribución e impartición de justicia.

La propuesta en torno al tema electoral se dividió en cuatro apartados: 1) precampañas, campañas, acceso de los partidos y candidatos a los medios de comunicación, financiamiento y prerrogativas de los partidos políticos; 2) integración de los órganos de dirección, ejecutivos, la reelección de algunos cargos de elección popular, previa consulta ciudadana con efectos vinculatorios.

<sup>11</sup> Seminario Universitario de la Cuestión Social, *Las garantías sociales en la reforma del Estado*, UNAM, agosto de 2007.



técnicos y de vigilancia del Instituto Federal Electoral (IFE), fiscalización y vigilancia de los partidos políticos; 3) sistema de partidos y coaliciones electorales; y 4) justicia electoral, recuento de votos, sistema de nulidades y delitos electorales (Alcocer, 2007).

De la integración y el análisis de las distintas propuestas, los grupos parlamentarios de la LX Legislatura (2006-2009) han logrado el acuerdo parcial en la reforma de algunos lineamientos en materia electoral y judicial. Para la reforma electoral, el 12 de septiembre de 2007 el Congreso aprobó un paquete de reformas en el que se modificaron nueve artículos de la Constitución (6, 41, 85, 49, 97, 108, 116, 122 y 134), de los cuales se desprenden reformas vinculadas con el sistema de partidos, coaliciones, financiamiento y acceso a los medios de comunicación, integración del IFE, regulación de campañas y precampañas y fiscalización de los partidos.

Es decir, a pesar del carácter amplio y participativo de la consulta, los partidos nuevamente subordinaron la reforma política a sus expectativas electorales de la siguiente contienda. En general, la ley electoral aprobada se observa inacabada y planeada para las elecciones a corto plazo (julio de 2009 y 2012), sobre todo porque las medidas adicionales integran mecanismos que regulan la problemática suscitada en la última elección presidencial, todo relacionado con el sistema de competencia partidista, excluyendo las propuestas de democracia semidirecta y de inclusión social, por ejemplo la representación de los emigrantes, las candidaturas ciudadanas, la democracia interna de los partidos políticos, la descentralización financiera de los partidos, la educación cívica por parte de los partidos y órganos electorales, así como la institucionalización de los partidos políticos; todas estas propuestas, en mayor o menor medida, coincidieron y fueron avaladas por los actores involucrados.

Por su parte, la reforma judicial, aprobada el 12 de diciembre de 2007, en primera instancia en la Cámara de Diputados y en espera de ser

ratificada por el Senado y por los congresos locales, establece las bases de un nuevo sistema penitenciario a escala nacional en el que se busca la aplicación de penas alternativas, la reparación del daño a las víctimas y la creación de cárceles especiales para la delincuencia organizada. Es decir, del caudal de propuestas establecidas para el tema judicial, los partidos políticos en la Cámara Baja únicamente establecieron algunos lineamientos relacionados con los mecanismos de acceso a la justicia, omitiendo por lo menos en este paquete de iniciativas la segunda parte de las propuestas expresadas en la consulta pública: el fortalecimiento del Poder Judicial. Tanto la reforma electoral como la judicial se presentan como reformas inacabadas y sometidas a los lineamientos partidarios en función de la competencia política.

De manera indirecta se observa que las consultas incidieron considerablemente en el número de iniciativas presentadas en el Congreso. De acuerdo con datos obtenidos hasta el 20 de mayo de 2009, en total fueron presentadas 2,721 iniciativas de ley a la Cámara. Los proponentes más prolíficos fueron los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados con 87.7% de propuestas, y los menos prolíficos fueron el Ejecutivo, con 1.4% de las iniciativas propuestas, y los legisladores sin partido (0.3%). Esto es, los congresistas, como en las legislaturas anteriores, avalaron gran parte de las propuestas emanadas de la consulta pública, reflejadas en el cúmulo de iniciativas. No obstante, al igual que la legislatura anterior, las iniciativas no logran el consenso y al paso del proceso legislativo la mayoría se mantiene pendiente de dictamen en las comisiones, puesto que sólo 13% de las iniciativas presentadas por los diputados fue aprobado. Es decir, a pesar de que el presidente dejó la dirección de la reforma del Estado, éste ha demostrado tener mayor capacidad de negociación y dirección respecto del diseño institucional, por lo que surge la siguiente pregunta: ¿frente a la indecisión de los actores involucrados, tendrá que ser el presidente en turno el que lleve a cabo la transformación del país?

## Conclusiones

Como respuesta a la pregunta anterior, hoy día la población es sin duda más activa, preocupada lo mismo por temas cotidianos que por los trascendentales. Actualmente se ha llevado a cabo, gracias a la tecnología de la información, una serie de movilizaciones en la red a fin de comprometer a sus representantes a cumplir con esta reforma pendiente en la que desean participar. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que, por un lado, la condicionante electoral ha sido un factor constante que ha subordinado el diseño institucional. Por otro lado, como se puede ver, hoy las decisiones legislativas no son medidas que se tomen de manera unilateral. La pluralidad, la competencia y la participación ciudadana son elementos que han contribuido de manera generosa a que la población no sólo exprese su inconformidad por medio de la opinión pública, sino que las decisiones sean compartidas; no obstante esta novedad, hay que considerar que las pautas de integración social a las decisiones son aún endebles e informales, lo que ha supuesto una baja incidencia en las decisiones legislativas. Además se debe tomar en cuenta que la participación social no es suficiente, porque si bien los representantes de los ciudadanos proponentes presentan iniciativas para discutir las, el éxito de éstas no depende del aval de sus representantes en lo individual, sino que los compromisos deben trasladarse a los grupos parlamentarios mediante las coaliciones legislativas. Esto es, existen esfuerzos por presentar iniciativas conjuntas por más de un partido, pero al ser igualmente informales las coaliciones, no hay certeza de conformar mayorías ganadoras, dando como resultado minorías confrontadas alejadas de la representación ciudadana.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva Luis (1995), "Gestión gubernamental y reforma del Estado", en Mauricio Merino (coord.), *Cambio y gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México.
- Alcocer Villanueva, Jorge (2007), *Reforma Electoral*, Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, México.
- Camou, Antonio (2003), "Gobernabilidad y democracia", *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 6, Instituto Federal Electoral, México.
- Casar, María Amparo (2007), *Análisis técnico y propuestas (Incidencias, viabilidad legislativa y corporeidad estructural de las propuestas de los partidos políticos y la consulta pública)*, CIDE, México.
- Curzio, Leonardo (2001), "Toma de decisiones", en Tomás Miklos (coord.), *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*, IFE/Siglo XXI, México.
- Deubel Roth, y André-Noël (2006), *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Cómo elaborar las políticas públicas. Quién decide. Cómo realizarlas. Quién gana o pierde*, Ediciones Aurora, Bogotá, Colombia.
- González Hernández, Pablo (2000), "Acción pública y reacción ciudadana: el papel de la sociedad civil", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 91, julio-septiembre, Madrid.
- Kitschelt (1993), "Social Movements, Political Parties and Democracy Theory", *Annals*, núm. 528, julio.
- North, Douglas (1990), "Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción", Sebastián M. Saiegh y Mariano Tommasi (comps.), *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Eudeba, Buenos Aires, 1998.
- Preciado Coronado, Javier (2001), "La gobernabilidad democrática en el México post-priísta", Mesa redonda: *Gobernanza y gobernabilidad en México*, Documento de debate 60, UNESCO, México.

- Sánchez de Dios, Manuel (1995), "La esencia del régimen: el control parlamentario del gobierno", *Política y Sociedad*, núm. 20, Madrid.
- Sepúlveda, Ricardo (2001), "La forma de gobierno en la reforma del Estado", en Miguel Carbonell y Lorenzo Córdova (coords.), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, IIS/UNAM, México.
- Valadés, Diego (2007), *Estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de gobierno*, IIS/UNAM, México.
- Valencia Escamilla, Laura (2007), "La democracia dividida: control y conflicto de poderes durante el sexenio del cambio", en Luis Méndez y Marco Antonio Leyva (coords.), *2000-2006: reflexiones acerca de un conflictivo sexenio*, vol. 1, El carácter híbrido del Estado mexicano, UAM-Iztapalapa/UAM-Azcapotzalco, Generación Ciudadana y Ediciones Eón, México.

# Nuevas herramientas del Congreso mexicano para enfrentar la crisis<sup>1</sup>

*Efrén Arellano Trejo\**

## **Introducción**

El Congreso mexicano se transformó radicalmente en las últimas décadas. A partir de 1997, fecha del surgimiento de los gobiernos divididos, este órgano constitucional se convirtió de manera paulatina en un agente fundamental para la toma de decisiones y el cambio político. En la actualidad, a consecuencia del conflicto poselectoral de 2006, el Poder Legislativo ha desplegado sus facultades para retomar su capacidad de iniciativa. Este artículo tiene el objetivo de explicar los indicadores más destacados de la transformación del Congreso mexicano y exponer, por medio de algunos de sus protagonistas, el contexto de su actuación en condiciones de adversidad política.

<sup>1</sup> Parte de la información ofrecida en este artículo se adelantó para su publicación en Efrén Arellano Trejo, "La transformación de la Cámara de Diputados", Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), documento de trabajo, número 134, México, junio de 2012.

\* Subdirector de Opinión Pública en el CESOP. Correo electrónico: [efren.arella-no@congreso.gob.mx](mailto:efren.arella-no@congreso.gob.mx). El autor agradece ampliamente a J. Guadalupe Cárdenas y Karen Nallely Tenorio Colón por la amplia colaboración brindada para la elaboración de este trabajo.

## Una nueva densidad legislativa

La reforma política de 1996 anticipó el funcionamiento de los gobiernos divididos en México. A partir de las elecciones del año siguiente, 1997, todos los presidentes han tenido que gobernar sin contar con mayoría absoluta en cuando menos una de las cámaras del Congreso. Así sucedió en el segundo trienio del gobierno del presidente Ernesto Zedillo y en los mandatos completos de Vicente Fox y Felipe Calderón.

Esta nueva correlación de fuerzas fue posible por la creciente pluralidad y competitividad del sistema de partidos, pero también fue el resultado de un largo periodo de reformas dirigidas, entre otras cosas, a ampliar el número de partidos representados en las cámaras; equilibrar los votos obtenidos en las urnas y los escaños asignados en el Congreso; fortalecer los derechos de las minorías; y, más recientemente, ampliar los periodos de sesiones y actualizar la normatividad interna.

Entre 1990 y 1996 se redujo en tres ocasiones el número máximo de diputados que podía tener un solo partido político, para pasar de 350 a 300. Esto representó reducir de 70 a 60% el máximo de representantes para un solo partido. En 1996 también se establecieron las características generales del Congreso y las fórmulas de equilibrio que subsisten hasta la fecha.

Primero, se fijó en 2% el umbral de votación requerida para que un partido político pudiera acceder a la representación proporcional en la Cámara de Diputados; segundo, se estableció el tope máximo por partido —ya mencionado— que estableció como norma lo que originalmente fue producto de los votos: ningún partido puede contar por sí mismo con el número suficiente de legisladores para reformar la Constitución (lo que requiere contar con 66% de los mismos); y tercero, la brecha entre votación nacional emitida y el porcentaje de curules obtenido por los partidos nunca podrá superar ocho puntos porcentuales.<sup>2</sup> Como se

<sup>2</sup> *Cfr.* artículos 51 a 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

destaca en el Cuadro 1, estos equilibrios y otras normas constitucionales garantizan para las minorías su participación en nombramientos clave y en la utilización de diversos recursos legales y políticos, tales como emprender una acción de inconstitucionalidad y, cuando entre en vigor el marco normativo correspondiente, convocar a una consulta popular.

Desde 1993 el Senado de la República ya contaba con 128 escaños. Con la reforma política de 1996 se definió su actual forma de integración: tres senadores son electos por cada entidad federativa, dos provienen de la mayoría y uno de la primera minoría. Los otros 32 se eligen por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.<sup>3</sup>

Cuadro 1. Garantías a las minorías legislativas en México

Las actuales normas constitucionales, entre las que destaca el hecho de que actualmente ningún partido puede tener por sí mismo más de 300 diputados (60% de la Cámara), introducen los siguientes equilibrios.
Obliga a que las reformas constitucionales sean negociadas cuando menos entre dos partidos.
Las fracciones minoritarias pueden emprender una acción de inconstitucionalidad (la cual requiere 33% de los diputados).
Se requieren dos terceras partes de los diputados presentes para superar observaciones del presidente a reformas constitucionales y legales.
Diversos nombramientos requieren contar con el voto de dos tercios de los diputados, tales como los consejeros electorales y el contralor del IFE, el titular de la Auditoría Superior de la Federación y, ante la falta absoluta del presidente de la República, un presidente interino.
Una vez que entre en vigor la actual reforma política (2012), una minoría de 33% de los diputados puede convocar a una consulta popular.

canos, y Héctor Solorio, *La representación proporcional*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, (Col. Temas selectos de derecho constitucional, núm. 2), 2008, p. 26.

<sup>3</sup> Artículo 56 constitucional.



La permanencia de estos equilibrios durante más de 25 años permite sostener —como lo definió Benito Nacif (2010)— que el gobierno dividido en México no es un fenómeno político pasajero, sino un “equilibrio estable” inducido por las normas y el sistema electoral.<sup>4</sup>

El Cuadro 2 muestra cómo estas reglas y el voto del electorado mexicano han fraccionado la presencia partidista en la Cámara de Diputados. En el 2000, año en el cual el PAN ganó por primera vez la presidencia de la República, el resto de los partidos logró 57% de las curules en este órgano legislativo; para el siguiente trienio esta cifra se incrementó a 70%. Una tendencia similar se observó en el siguiente sexenio, en el cual el PAN volvió a ganar la presidencia: en 2006 la oposición ocupó 58% de las curules; para la siguiente legislatura creció a 71 por ciento.

Por lo que se refiere al Senado de la República, en las elecciones de 1994 el PRI logró obtener 60% de los escaños, suficiente para aprobar reformas legales, pero no así para pasar reformas constitucionales. En los dos sexenios en los cuales el PAN ganó la presidencia de la República, este partido contó con 37 y 41% de los escaños en cada uno de estos periodos. En estos dos sexenios ningún otro partido obtuvo por sí mismo la mayoría (véase el Cuadro 3).

### *Virtudes democráticas y funcionales de los congresos*

En América Latina, durante décadas, en la medida que predominaron presidentes fuertes sin mucho contrapeso partidista o legislativo, los congresos fueron relegados como organismos que legitimaban decisiones pero con escasa capacidad para incidir en las mismas.

A partir de que las democracias latinoamericanas abrigaron una mayor pluralidad política, la maquinaria de pesos y contrapesos constitu-

<sup>4</sup> Benito Nacif, “El fin de la Presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido”, en José Luis Méndez (coord.), *Políticas públicas*, El Colegio de México, México, (Serie Los grandes problemas de México, vol. 13), 2010, p. 47.

Cuadro 2. Curules en la Cámara de Diputados, según resultados electorales 1997-2009

	1997		2000		2003		2006		2009	
	Núm. Abs.	%	Núm. Abs.	%	Núm. Abs.	%	Núm. Abs.	%	Núm. Abs.	%
PRI*	239	48%	211	43%	224	45%	106	21%	237	47%
PAN	121	24%	213	43%	151	30%	206	41%	143	29%
PRD	125	25%	51	10%	97	19%	125	25%	71	14%
PVEM	8	2%	11	2%	17	3%	17	3%	21	4%
PT	7	1%	6	1%	6	1%	11	2%	13	3%
Convergencia		0%	3	1%	5	1%	18	4%	6	1%
Alternativa							5	1%		
PANAL							9	2%	9	2%
Independientes							3	1%		
Subtotal oposición	261	52%	282	57%	349	70%	290	58%	357	71%
Total	500	100%	495	100%	500	100%	106	21%	500	100%

\*A partir de 2000 el PRI pasó a ser parte de la oposición y el PAN se convirtió en partido gobernante.

Fuente: IFE, sección "Estadísticas y resultados electorales", en [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx) (fecha de consulta: abril de 2012).

Cuadro 3. Curules en la Cámara de Senadores, según resultados electorales 1994-2006

	1994-2000		2000-2006		2006-2012	
	Núm. Abs.	%	Núm. Abs.	%	Núm. Abs.	%
PAN	33	26%	47	37%	52	41%
PRI	77	60%	60	47%	33	26%
PRD	16	13%	15	12%	26	20%
PVEM	1	1%	1	1%	6	5%
PT	1	1%	4	3%	4	3%
Convergencia			1	1%	6	5%
Nueva Alianza					1	1%
Subtotal oposición	51	40%	81	63%	69	54%
Total	128	100%	128	100%	128	100%

Fuente: IFE, Prontuario de información electoral federal 2007, México, en [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx) (fecha de consulta: junio de 2012).

cionales se activó y dotó a estos sistemas políticos de una mayor complejidad. Las relaciones entre el Congreso y el presidente empezaron a ser cada vez más importantes para explicar la mecánica y el éxito de los proyectos emprendidos por los diversos actores políticos. Un balance reciente sobre este tema señala lo siguiente:

En Argentina, Brasil y Chile los presidentes progresistas que hicieron campaña con plataformas que exigían cambios importantes han tenido que modificar y moderar sus agendas frente a la resistencia del Congreso. Pero en los casos de Bolivia y Ecuador, los presidentes reformistas decidieron directamente puentear al Parlamento, utilizando referéndums para reforzar las revisiones constitucionales que aumentaban los poderes presidenciales y creaban legislaturas más dadas a apoyar sus iniciativas.<sup>5</sup>

Sin embargo, numerosos ejemplos permiten sostener que los congresos totalmente afines al presidente no garantizan necesariamente las mejores soluciones. Como lo ha sostenido Guillermo O'Donnell, cuando los legislativos retienen un poder significativo, el proceso de toma de decisiones tiende a ser lento e incremental y con tendencia a la parálisis; aunque por otro lado, este tipo de toma de decisiones suele ser una vacuna contra errores graves y generar políticas que tienen una probabilidad razonablemente alta de ser puestas en marcha.<sup>6</sup>

De acuerdo con O'Donnell, cuando los presidentes fuertes en América Latina intentaron lidiar con las crisis económicas de 1980 y 1990 los resultados fueron desastrosos; en tanto, en los casos en los que el Ejecutivo colaboró con sus legislativos (Uruguay y Chile) se obtuvieron mejores resultados.

<sup>5</sup> Michael L. Mezey, "Las consecuencias políticas de los legislativos fuertes", en Manuel Alcántara y Mercedes García, *Algo más que presidentes. El papel del Poder Legislativo en América Latina*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, España, 2011, p. 36.

<sup>6</sup> Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 1994, citado por Michael L. Mezey, *op. cit.*, p. 39.

En concordancia con este argumento, John Carey (2003) señala que en comparación con los presidentes, los legislativos reflejan de manera más exacta las opiniones e intereses de la sociedad y por tanto “son una garantía contra la acción caprichosa o los reveses políticos abruptos que han caracterizado a muchas presidencias latinoamericanas.”<sup>7</sup>

A partir de este enfoque es posible sopesar las virtudes y desventajas que poseen las asambleas legislativas en las labores del gobierno, las cuales las distinguen pero también las complementan con las características propias del Poder Ejecutivo. Los legislativos son colegiados, abiertos y representativos, si bien sus miembros poseen niveles relativamente más bajos de capacidades técnicas para abordar las políticas públicas.<sup>8</sup>

Por ser colegiados sólo pueden actuar cuando las decisiones alcanzan mayoría o mayoría absoluta en casos más trascendentes. En cambio, el presidente no está obligado a votar entre aquellos a quienes consulta y puede simplemente anunciar su decisión.

Las asambleas son abiertas porque trabajan en público, de frente a otros actores políticos y los medios de comunicación. Esta posición puede generar poses y actitudes demagógicas en vez de un análisis más profesional y técnico. En cambio, el presidente realiza una parte sustancial de su trabajo en privado y tiene fácil acceso a información y asesoría técnica.

Y por último, los congresos son representativos porque en su gran mayoría son electos por un territorio o un distrito, geográficamente definido, lo cual los hace responsables directamente ante sus electores.<sup>9</sup>

En la siguiente sección se analizan algunos resultados políticos y legislativos que han caracterizado el funcionamiento de los gobiernos divididos en México. Como lo muestran las cifras analizadas, es evidente el surgimiento de una maquinaria con mayor densidad legislativa, en la

<sup>7</sup> John Carey, *Presidentialism and Representative Institutions*, 2003, citado por Michael L. Mezey, *op. cit.*, p. 39.

<sup>8</sup> Michael L. Mezey, *op. cit.*, p. 43.

<sup>9</sup> *Idem.*

cual existe una mayor cantidad de agentes que pueden impulsar o frenar las decisiones, pero que está alejada de la parálisis que le han querido endosar algunas voces críticas de su funcionamiento.

*El nuevo protagonismo del Congreso mexicano*

Las elecciones de 1997 fueron un punto de inflexión en las relaciones entre los poderes en México, pues a partir de ese año se aceleró el dismantelamiento de las llamadas “facultades metaconstitucionales” del presidente que, entre otras cosas, incluía una gran capacidad para decidir sobre el proceso legislativo (véase el Cuadro 4).

Hoy en día el Poder Ejecutivo ha perdido gran parte del control sobre la formulación de las políticas públicas, las cuales tienen una etapa trascendental en las reformas constitucionales y en la actualización y elaboración de nuevas leyes. Los partidos políticos representados en el

Cuadro 4. Condiciones que propiciaron el predominio de las “facultades metaconstitucionales” del presidente

1. La presencia de un gobierno unificado, donde el partido mayoritario controlaba tanto la presidencia de la República como ambas cámaras del Congreso.
2. La observancia de disciplina dentro del partido mayoritario, mediante la cual las resoluciones que adopta el partido se convierten en obligaciones para sus miembros.
3. Que el Titular del Ejecutivo cumpla una doble función: ser presidente de la República y ser líder de su partido
La falta de estas condiciones provocó que la hegemonía del presidencialismo comenzara a decaer y el presidente sólo ejerciera los poderes que le garantiza la Constitución.

Fuente: Tomado de María del Carmen Nava, Jeffrey A. Weldon y Jorge Yáñez, “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados, 1988-1998”, disponible en la Biblioteca Legislativa de la Cámara de Diputados, en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: marzo de 2012).

Congreso asumieron una gran capacidad de iniciativa. Así lo corroboran los siguientes datos.

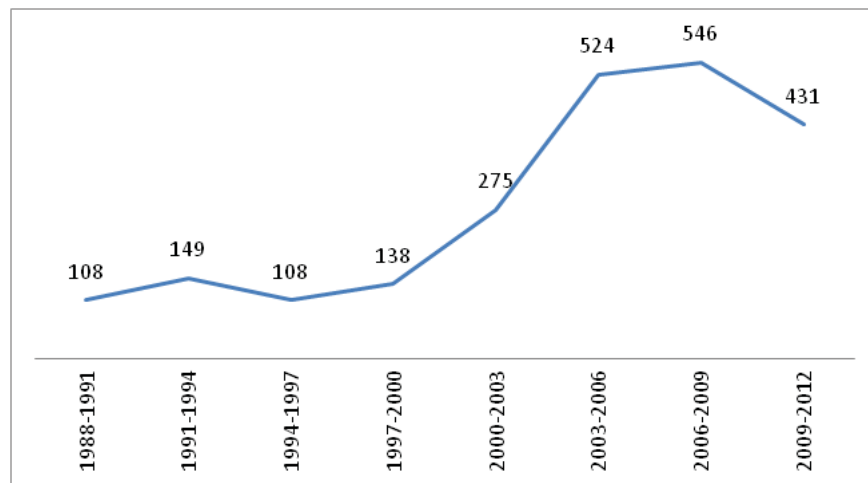
La Gráfica 1 muestra que durante las tres legislaturas previas al gobierno dividido (1997), el promedio de iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados fue de 121. Durante la legislatura correspondiente al periodo 1997-2000, esta cifra subió a 138 (un incremento de 14%) y tres años después se duplicó para llegar a 275. Aunque en la última legislatura se registró un ligero descenso, el promedio para los años 2003-2012 se ubicó en 488.

De igual relevancia resulta analizar quiénes originaron las iniciativas aprobadas y el contexto político de cada periodo. En este sentido, las LIV y LV legislaturas son relevantes porque en la primera de ellas el PRI perdió la capacidad para aprobar reformas constitucionales, aunque conservó una ligera mayoría. En cambio, en la siguiente legislatura este partido logró una amplia recuperación y obtuvo una mayoría de escaños del 64%, por lo cual recuperó la capacidad para emprender por sí solo reformas en las leyes secundarias, y en alianza con diputados de otros partidos, realizar reformas constitucionales. Se trata de los años de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, quien en la primera legislatura envió 71 iniciativas y en la segunda incrementó esta cifra en 75% para llegar a 124. En esta segunda etapa, además, se concretaron las reformas constitucionales relevantes del sexenio, en materia de las relaciones Iglesia-Estado, agraria y liberalización de la economía, entre otras.<sup>10</sup>

En el siguiente sexenio, correspondiente al presidente Ernesto Zedillo, se observó una dinámica inversa. En los primeros tres años el partido del titular del Ejecutivo tenía una mayoría de 60% de legisladores en la Cámara de Diputados (LVI Legislatura) y en los últimos tres años dicha presencia se redujo a 48% (LVII Legislatura).

<sup>10</sup> María del Carmen Nava, Jeffrey A. Weldon y Jorge Yáñez, "Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados, 1988-1998", disponible en la Biblioteca Legislativa de la Cámara de Diputados, en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: junio de 2012).

Gráfica 1. Iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados, legislaturas LVI a LXI



Fuentes: Para 1988-1991: María del Carmen Nava, Jeffrey A. Weldon y Jorge Yáñez, "Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados, 1988-19998", *op. cit.*; para 1991-2003: Benito Nacif, "El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido", en José Luis Méndez (coord.), *Políticas públicas*, El Colegio de México, México, (Serie Los grandes problemas de México, vol. 13), 2010, pp. 55 y 58; y para 2003-2012: Dirección General de Apoyo Parlamentario, *Estadísticas de iniciativas presentadas y turnadas a comisiones agrupadas por periodo y origen durante la legislaturas LIX, LX, LXI*, en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: octubre de 2012).

Como se observa en el Cuadro 5, el número de iniciativas presentadas por el Ejecutivo se redujo 62%, para pasar de 84 a 32. Además, si se consideran solamente las iniciativas aprobadas, en este periodo la participación del Ejecutivo disminuyó de 77 a 20%. En contraste, las iniciativas presentadas originalmente por los diputados que fueron aprobadas pasaron de 22 a 78 por ciento.

El Cuadro 6 muestra los datos correspondientes a los gobiernos de la primera alternancia. La información disponible permite ratificar las



Cuadro 5. Iniciativas de ley aprobadas por el Congreso de la Unión, según origen, 1988-2000

Origen de la iniciativa	LIV Legislatura 1988-1991		LV Legislatura 1991-1994		LVI Legislatura 1994-1997		LVII Legislatura 1997-2000	
	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas
Ejecutivo	71	70	124	122	84	83	32	28
Diputados	244	38	117	26	165	24	549	108
Congresos locales*	0	0	2	1	2	1	25	1
Total	315	108	243	149	263	108	609	138

\* Incluye la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Fuentes: Mismas que Gráfica 1.

Cuadro 6. Iniciativas de ley aprobadas por la Cámara de Diputados, según origen, 2003-2012

Origen de la iniciativa	LVIII Legislatura 2000-2003		LIX Legislatura 2003-2006		LX Legislatura 2006-2009		LXI Legislatura 2009-2012**	
	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas
Ejecutivo	61	50	36	21	37	34	32	27
Diputados	1,060	210	2,677	487	2,595	472	3,197	393
Congresos locales*	86	15	113	16	93	12	75	3
Total	1,207	275	2,826	524	2,725	518	3,304	423

\* Incluye la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

\*\* Información preliminar.

Fuentes: mismas que Gráfica 1.

tendencias observadas anteriormente. Los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón contaron con una bancada de su partido más amplia en la primera legislatura de cada uno de sus mandatos y al mismo tiempo fue el periodo en el cual enviaron una mayor cantidad de iniciativas.

La participación del Ejecutivo, en el caso de las iniciativas aprobadas, para el caso de Vicente Fox tuvo una importante variación, pues en el primer trienio fue de 18% y luego se redujo a 4%. Para el caso del presidente Felipe Calderón, el descenso fue poco significativo, pues pasó de 7 a 6 por ciento.

A lo largo de todos estos años, la participación de las iniciativas promovidas por los diputados dentro del total de las aprobadas se ha ampliado consistentemente. A finales de 1997 fue de 22%; tres años después, al término del primer gobierno dividido, dicha cifra fue de 78%. Cuando concluyó el primer gobierno de la alternancia (2006) esta cifra llegó a 93% y se mantuvo en ese nivel en las postrimerías del gobierno de Felipe Calderón.

El cambio en esta correlación de fuerzas permite sostener, según Nacif (2010), que el presidente funge más como un guardián de la estabilidad que como un promotor del cambio, “pues una vez que las iniciativas del Jefe del Ejecutivo llegan al Congreso, el presidente carece de instrumentos para asumir un papel proactivo”. Por ello —concluye este analista— la fuente del cambio, de acuerdo con la Constitución, reside en el Congreso.<sup>11</sup>

Una de las peculiaridades del arreglo institucional en México —como también lo sostiene Nacif— es que los cambios legales requieren una mayoría en el Congreso, pero también de la aprobación del presidente. El titular del Ejecutivo puede vetar una iniciativa y entonces se requiere de una mayoría de dos tercios en ambas cámaras para superar el veto. Esto —concluye el analista— significa que el presidente y una minoría

<sup>11</sup> Benito Nacif, “El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido”, *op. cit.*, p. 78.

de un tercio de ambas cámaras tienen la capacidad de prevenir cambios de política, aun cuando exista una mayoría apoyando una alternativa distinta al *statu quo*.

Pese a ello, y contrariamente a la tesis extendida de la parálisis provocada por los gobiernos divididos, los indicadores disponibles muestran que en esta etapa se ha incrementado la cantidad de los cambios, se ha diversificado el número de actores promotores de los mismos y el recinto parlamentario ha recobrado su vocación como espacio para la exposición, negociación y el acuerdo entre los diversos actores del sistema político.

En coincidencia con este argumento, el Banco Mundial señaló, en un estudio realizado en 2007, que no existe evidencia sólida para sostener que el gobierno dividido haya provocado cierta parálisis. Más bien lo que se observa —señaló el organismo internacional— es que la dificultad para aprobar reformas parece limitarse a ciertos cotos de política donde los intereses creados son especialmente poderosos. Son intereses que pueden “debilitar el proceso democrático en México y socavar la calidad de las políticas públicas, ya sea las que buscan suministrar servicios de salud pública más equitativos, una educación pública más eficaz o una regulación económica más eficiente”.<sup>12</sup>

Otra especialista en el tema, María Amparo Casar, ha señalado que los gobiernos divididos, lejos de ser la excepción en los sistemas presidenciales, son un acontecimiento recurrente. Con evidencia empírica coincide en que desde los años treinta cerca de 60% de los gobiernos emanados de elecciones democráticas en América Latina ha producido gobiernos de carácter minoritario, sin que estos gobiernos terminen en caos o parálisis legislativa.

Esta especialista en estudios del Congreso realizó un análisis de una base de datos de la totalidad de votaciones nominales en el pleno de la Cámara de Diputados (1997-2006) y de los patrones de coalición,

<sup>12</sup> Banco Mundial, *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, BM, Washington, D.C., 2007, p. ix.

con lo cual concluye que la percepción de un Congreso improductivo y opuesto de manera sistemática a las iniciativas del Ejecutivo y su partido no tiene sustento en la realidad. “Se refutan así las tesis —dice Casar— de que la pluralidad del Congreso se ha traducido en incapacidad para lograr acuerdos y de que la ausencia de mayorías para el partido del presidente ha llevado a la parálisis legislativa o a la ingobernabilidad”.<sup>13</sup>

### **Actuación del Legislativo en contextos de crisis**

Después de las elecciones federales de 2006 se presentó un ambiente tenso y polarizado entre las principales fuerzas políticas. Esto se generó por múltiples factores, entre los cuales destacó la diferencia de tan sólo 0.5% con que obtuvo el triunfo el entonces candidato del PAN a la presidencia Felipe Calderón; la negativa de su principal contendiente, Andrés Manuel López Obrador —postulado por la Coalición por el Bien de Todos (CBT)—, para reconocer su derrota; y según diversos analistas, una serie de inconsistencias en la conducción del proceso electoral por parte de las autoridades electorales.<sup>14</sup>

López Obrador, inconforme con los resultados, emprendió una campaña de resistencia. Entre otras cosas, la coalición que lo postuló realizó una serie de manifestaciones masivas en la ciudad de México y un enorme plantón en el Zócalo y el Paseo de la Reforma.

En el plano jurídico, la CBT emprendió un juicio de inconformidad con el cual pretendía un recuento de todas las casillas. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Trife) ordenó el recuento de 11,839 casillas (poco más de 54%), lo cual no alteró el resultado final de

<sup>13</sup> María Amparo Casar, “Los gobiernos sin mayoría en México, 1997-2006”, *Política y Gobierno*, CIDE, México, vol. xv, núm. 2, II semestre de 2008, p. 221.

<sup>14</sup> Andreas Schedler, “Inconsistencias contaminantes: gobernación electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México”, *América Latina Hoy*, vol. 51, Universidad de Salamanca, España, abril de 2009, pp. 41-59, en [www.redalyc.uaemex.mx](http://www.redalyc.uaemex.mx) (fecha de consulta: mayo de 2012).

los comicios. El dictamen final sustrajo alrededor de 2,700 votos del total de Calderón, mientras que añadió cerca de 2,100 votos a la de López Obrador. Como concluye Andreas Schedler, el cambio de 4,800 votos en el resultado neto en favor del candidato de la izquierda representó apenas 0.01% del total de los votos válidos emitidos.<sup>15</sup>

Algunos acontecimientos registrados durante las campañas electorales contribuyeron a enrarecer el ambiente. Partidos políticos, empresarios e incluso el entonces presidente Vicente Fox fueron amonestados por las autoridades electorales debido a la utilización de mensajes e intervenciones mediáticas ilegales. Así lo señaló el Trife en el dictamen con el cual calificó la elección presidencial.

Los magistrados electorales coincidieron en que los mensajes atribuidos al PAN, a las coaliciones Alianza por México (en menor medida) y Por el Bien de Todos, así como los difundidos por el Consejo Coordinador Empresarial, sin duda generaron efectos negativos, “que atentan en contra del principio de la libertad del voto, en tanto que pueden constituir un factor determinante que influya en el ciudadano para orientar su elección electoral en determinado sentido”.<sup>16</sup>

Respecto de la participación del presidente de la República, el Trife encontró que diversas intervenciones públicas del mandatario fueron coincidentes con los promocionales del PAN. Estas intervenciones —señala el dictamen—

[...]se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican [y] de no haberse debilitado su posible influencia con los diversos actos y circunstancias concurrentes examinados detenidamente, podrían haber representado un elemento mayor para considerarlas

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de Presidente electo”, en [www.trife.org.mx](http://www.trife.org.mx), pp. 10-20.

determinantes para el resultado final, de haber concurrido otras irregularidades de importancia que quedaran acreditadas.<sup>17</sup>

Con base en el recuento realizado y en función de que el Trife determinó que las campañas negativas y la intromisión del presidente no fueron determinantes en el resultado de la elección, ya que no se contó con pruebas suficientes para establecer su grado de penetración entre los electores, el máximo tribunal electoral declaró válida la elección y el 4 de septiembre declaró presidente electo a Felipe Calderón.

Días después los seguidores de López Obrador retiraron los campamentos de Reforma, lo nombraron presidente legítimo y autorizaron la integración de un gobierno alterno, con sede en la ciudad de México, pero con carácter itinerante. Asimismo, se reiteró el desconocimiento del triunfo de Felipe Calderón.<sup>18</sup> Todo ello configuró el escenario de una nueva coyuntura crítica para el sistema político.

### *Una herramienta para superar la discordia*

En medio de este ambiente tenso inició sus trabajos la LX Legislatura del Congreso de la Unión, lo cual desalentaba la disposición al diálogo y la búsqueda de acuerdos. Además, los esfuerzos más relevantes del sexenio anterior para continuar con la reforma política no generaron grandes logros. Así, en el año 2000 se estableció la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, coordinada por Porfirio Muñoz Ledo, la cual había sido instalada un año antes por el entonces candidato presidencial triunfador Vicente Fox. En este esfuerzo participaron más de 167 ponentes, sin que sus propuestas pudieran prosperar.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> Azucena S. Granados, "Movimientos voto por voto: una cronología", *El Cotidiano*, núm. 141, UAM, México, 2006, pp. VII a XIII.

<sup>19</sup> Jorge Carpizo, "La reforma del Estado en 2007 y 2008", en Biblioteca Jurídica

En marzo de 2001 la Secretaría de Gobernación convocó al “Foro para la Revisión Integral de la Constitución”. En esta ocasión —con una amplia difusión en los medios— se celebraron 51 sesiones, en las cuales se presentaron 324 trabajos escritos. Sin embargo, tampoco se lograron reformas legislativas concretas. De hecho, como lo recordó Jorge Carpi-  
zo en su momento, la reforma más relevante del periodo 2000-2006 fue la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, impulsada por diversos grupos sociales y comunicadores, quienes presentaron una iniciativa al Congreso.<sup>20</sup>

En noviembre de 2006 —dos meses después de haber sido instalada la LX Legislatura— el senador Manlio Fabio Beltrones presentó una iniciativa para crear la Ley para la Reforma del Estado (LPRE). En la exposición de motivos se afirmaba que frente al lugar común que pretende “responsabilizar al Congreso de la falta de acuerdos”, es necesario asumir que ya no existe la identidad lineal entre el presidente de la República y una mayoría dócil en el Congreso; y que “todo cambio o decisión trascendental requiere de negociación, construcción de puentes de entendimiento y formación de acuerdos que propicien una mayoría útil que les dé viabilidad”.<sup>21</sup>

En la iniciativa también se reconocía que el régimen político mostraba signos de agotamiento, pues “el presidencialismo mexicano omnipresente y hegemónico cada vez encuentra mayores dificultades para construir mayorías estables o consensos útiles para el gobierno”. En este tenor la propuesta inicial era “establecer un nuevo balance entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que dote a nuestro régimen político de

---

Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en [www.juridics.unam.mx](http://www.juridics.unam.mx) (fecha de consulta: junio de 2012).

<sup>20</sup> *Idem*.

<sup>21</sup> Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, “Iniciativa con proyecto de decreto que crea la Ley para la Reforma del Estado”, Senado de la República, *Gaceta Parlamentaria*, 14 de noviembre de 2006, en [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx) (fecha de consulta: junio de 2012).

nuevas capacidades para integrar adecuadamente la representación y las decisiones políticas".<sup>22</sup>

Esta iniciativa de ley tomó como referencia algunos ejemplos históricos con ciertas similitudes, tales como la Ley de Convocatoria y de Plebiscito, expedida por el presidente Benito Juárez; la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, expedida luego de la irrupción en esa entidad del Ejército Zapatista de Liberación Nacional; la Ley para la Reforma del Estado, expedida en España en 1977; y la ley que en 1994 declaró la necesidad de reformar la Constitución nacional en Argentina.

### *La polémica por la ruta elegida*

El método elegido por los legisladores no estuvo exento de polémica. Desde la academia y los medios se advirtió, entre otras cosas, que la Ley para la Reforma del Estado era innecesaria para legislar, que su contenido era superfluo porque las reglas del procedimiento legislativo ya están definidas y que era absurdo que el propio legislador se impusiera a sí mismo un plazo para realizar su labor.<sup>23</sup>

Tal vez una de las voces más críticas fue la de Rosa Alvina Garavito, quien consideró que esta ley fue una respuesta a la crisis de legitimidad que se abrió con el resultado de las elecciones de 2006 y que implicó la ruptura del pacto logrado por las principales fuerzas políticas en 1996. Con la reforma de ese año se logró —afirmó Garavito— “la construcción de nuevas reglas, aplicadas por una institución autónoma, para la organización de las elecciones que permitieron garantizar el respeto a la voluntad ciudadana como mecanismo para la reproducción del sistema de poder”.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> Jorge Carpizo, *op. cit.*

<sup>24</sup> Rosa Alvina Garavito, “Ley para la Reforma del Estado y Transición a la Democracia (una visión escéptica)”, *El Cotidiano*, núm. 144, UAM, México, julio-agosto de 2007, p. 28.



Asimismo, considera que la LPRE sirvió para dar legitimidad a un gobierno que se constituyó sobre una gran incertidumbre en torno a los resultados electorales y que los temas previstos en su agenda no permitían augurar una auténtica reforma de Estado. Uno de sus principales planteamientos fue el siguiente:

El primer hecho que es necesario subrayar en torno a la agenda (de esta ley) es que están quedando fuera temas básicos para el futuro de la democracia en el país como son la definición de una política de Estado para el combate a la delincuencia organizada; derechos sociales fundamentales como el de la seguridad social de los trabajadores, quienes después de la aprobación de la nueva Ley del ISSSTE, quedan sujetos al campo del derecho privado; temas económicos torales como el fortalecimiento y transparencia de las finanzas públicas; temas políticos fundamentales como el de los medios de comunicación y el derecho de libre manifestación. Entonces, ¿de qué Reforma del Estado trata la LPRE cuando las definiciones sobre éstos ya se han tomado de espaldas al pretendido consenso, o cuando se están procesando en condiciones poco claras, e incluso cuando algunas ya se han aplicado de manera discrecional desde el Poder Ejecutivo?<sup>25</sup>

En opinión de Garavito, es muy común excluir de la discusión sobre la reforma del Estado los temas económicos, con lo cual se olvida que la organización del Estado incluye una “dimensión económica fundamental”. Como ella misma lo recuerda, la iniciativa original incluía el tema de la reforma hacendaria, el cual fue excluido durante el dictamen de la misma realizado en la Cámara de Diputados. Esta circunstancia dejó fuera de la discusión, dice la académica, temas tan relevantes como los mecanismos para robustecer las finanzas públicas y el ejercicio del gasto público de manera transparente, a fin de apuntalar el crecimiento económico.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 33 y 34.

*El método de trabajo*

Pese a las críticas existentes y al ambiente político tan tenso, la Ley para la Reforma del Estado fue aprobada por una mayoría integrada por representantes de todos los partidos políticos, tanto en la Cámara de Senadores como de Diputados. Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2007. De acuerdo con sus artículos transitorios, sólo estuvo en vigor durante un año. En ella se previó la creación de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Consensos, como órgano rector de este proceso, integrada por los presidentes de las mesas directivas de las cámaras de Senadores y Diputados; los coordinadores de cada grupo parlamentario en ambas cámaras; y las presidencias de las comisiones de Reforma del Estado también de las dos cámaras. En esta comisión podían participar representantes del Poder Ejecutivo federal, de las presidencias de los partidos políticos nacionales y del Poder Judicial.

Para concretar los objetivos de la ley se establecieron las subcomisiones de Consulta Pública y Redactora, así como la figura de un secretario técnico, quien sería el responsable de llevar el seguimiento de los acuerdos y coadyuvar a su cumplimiento, así como proveer la relatoría y el apoyo logístico necesario para el desahogo de cada uno de los temas convenidos.

Los trabajos se llevaron a cabo en cinco etapas: presentación de propuestas; consulta pública; negociación y construcción de acuerdos; redacción de los proyectos; y aprobación, firma y presentación de iniciativas. Además, se establecieron cinco temas sobre los cuales el Poder Legislativo, los grupos parlamentarios y los partidos políticos nacionales debían pronunciarse obligatoriamente: régimen de Estado y gobierno; democracia y sistema electoral; federalismo; reforma del Poder Judicial; y garantías sociales.

El 25 de abril de 2007 se instaló la Comisión Ejecutiva; el 25 de mayo siguiente los partidos políticos nacionales presentaron públicamente sus

propuestas; y poco después se inició la consulta pública nacional, a la cual se convocó a los ciudadanos, congresos estatales, ayuntamientos, instituciones educativas, comunidades y pueblos indígenas y sindicatos. De esta consulta surgieron más de 5,656 propuestas, contenidas en 1,157 documentos y ponencias, presentadas durante los foros celebrados entre el 7 de junio y el 8 de julio de ese mismo año 2007 en Guadalajara, Monterrey, Acapulco y Veracruz, así como en los foros organizados por los congresos estatales en Tabasco, Tamaulipas, Coahuila, Nayarit, Hidalgo, Michoacán, Puebla y San Luis Potosí.<sup>27</sup>

Como parte de los trabajos de la comisión, cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso presentó sus propias iniciativas, las cuales ascendieron a un total de 851. El tema más recurrente fue el de democracia y sistema electoral (con 223 iniciativas), seguido de los temas de garantías sociales (222 iniciativas), régimen de Estado y gobierno (183), federalismo (116) y reforma al Poder Judicial (107).<sup>28</sup>

### *Los principales resultados*

Uno de los principales resultados de todos estos trabajos fue una nueva reforma política. El 31 de agosto de 2007, el senador Manlio Fabio Beltrones, en ese entonces presidente de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, a nombre de legisladores del PAN, PRD, PRI y PT, propuso una iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución en materia electoral.

El primer objetivo de esta iniciativa —según se lee en la exposición de motivos— fue disminuir en forma significativa el gasto en campañas electorales, mediante una nueva forma de cálculo del financiamien-

<sup>27</sup> Camila Aviña, "Los números de la reforma del Estado", *Bien Común*, revista de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., número 165, México, septiembre, 2008, p. 7.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 8.

### Cuadro 7. Reforma constitucional en materia de derecho a la información

De manera simultánea al inicio de los trabajos de la LPRE, se procesó una adición al artículo 6° de la Constitución a fin de incluir los principios que rigen desde entonces el derecho a la información en todo el país:

- I. Prevalencia de la máxima publicidad. La información en posesión de cualquier autoridad federal, estatal y municipal es pública; sólo podrá ser reservada temporalmente por interés público.
- II. Protección a la vida privada y datos personales, en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Acceso gratuito a la información pública a toda persona sin necesidad de acreditar interés alguno. Las personas también tendrán acceso a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Para ello habrá órganos garantes especializados, imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Archivos completos y actualizados sobre indicadores de gestión y el uso de recursos públicos; los cuales se publicarán a través de los medios electrónicos disponibles.
- VI. Difusión de información de recursos públicos entregada por personas físicas o morales. Las leyes determinarán la manera en que se hará pública.
- VII. Sanciones a quienes no observen estas disposiciones. En términos dispuestos por la ley.

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 2007.

to público anual para actividades ordinarias de los partidos políticos, e imponer límites mucho menores a las aportaciones privadas que pueden obtener los partidos políticos. Con ello, se propuso “atender el riesgo de que intereses ilegales o ilegítimos, a través del dinero, puedan influir en la vida de los partidos y en el curso de las campañas electorales”. Adicionalmente se propuso reducir la duración de las campañas presidenciales a 90 días y para el Congreso de la Unión a 45.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Comisión Permanente del Congreso de la Unión, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 21, 85, 97, 108, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, Presidente de la Comisión Ejecutiva de la Negociación y Construcción de Acuerdos, a nombre propio y de Legisladores de diversos Grupos Parlamentarios”, 31 de agosto de 2007, p. 2, en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: agosto de 2008).

El segundo objetivo fue fortalecer las atribuciones del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Trife. Para este segundo organismo, la iniciativa propuso perfeccionar su facultad para decidir la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución Federal; y para ambos la renovación escalonada de consejeros y magistrado electorales.

El tercer objetivo fue “impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales”.<sup>30</sup>

Para este último propósito, esta iniciativa propuso crear un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, en el cual los poderes públicos, en todos los órdenes, “observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral”; elevar a rango constitucional las normas que impidan el uso del poder público para favorecer a cualquier partido o candidato; y atender lo que se deno-

#### Cuadro 8. Aspectos relevantes de la reforma político-electoral 2007

- Nuevo modelo político electoral que prohíbe a los partidos políticos y a los particulares contratar o adquirir propaganda en cualquier modalidad de radio y televisión. También se redujeron los costos y la duración de las campañas y las precampañas electorales.
- Se fortalecieron las facultades de fiscalización del IFE, al superarse el secreto bancario y fiduciario; y se estableció la renovación escalonada de los consejeros de este instituto y de los magistrados del Tribunal Federal Electoral.
- Se eleva a rango constitucional la prohibición para usar en la propaganda política expresiones que denigren a las instituciones o calumnien a las personas.
- En el artículo 6° constitucional quedó establecido el derecho de réplica.
- Se reformaron los artículos 69 y 93 constitucionales para establecer las figuras de la “pregunta parlamentaria” y “comparecencia de servidores públicos bajo protesta de decir verdad”.
- Se elaboró un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Fuente: Diario oficial de la Federación, 13 de noviembre de 2007.

<sup>30</sup> *Idem.*

minó los “dos grandes problemas de la democracia mexicana”: el dinero y el uso y abuso de los medios de comunicación.<sup>31</sup>

Por lo que se refiere al uso electoral de los medios, las nuevas disposiciones quedaron plasmadas en la base III del artículo 41 constitucional. En ella se establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.<sup>32</sup>

En el apartado A de esta base se instituye al IFE como la “autoridad única” para la administración del tiempo correspondiente a los partidos y para sus propios fines en radio y televisión, bajo las siguientes modalidades principales: a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el IFE dispondrá de 48 minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario de las seis y las 24 horas. Durante las campañas electorales los partidos políticos dispondrán de al menos 85% del tiempo total asignado al IFE; el tiempo a que tienen derecho los partidos se distribuirá en 30% en forma igualitaria y 70% de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior.

Fuera de los periodos de campañas y precampañas, al IFE le será asignado hasta 12% del tiempo total de que disponga el Estado en radio y televisión, del cual 50% se distribuirá en forma igualitaria entre los partidos políticos y el tiempo restante lo utilizará el instituto para sus propios fines o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas.

En este mismo apartado se establece la prohibición para que los partidos políticos contraten o adquieran, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión; y se eleva a rango constitucional la prohibición para que ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, contrate propaganda en

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> Poder Ejecutivo Federal, “Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007, en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: julio de 2008).

estos medios dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos; y la prohibición para transmitir en territorio nacional mensajes de este tipo contratados en el extranjero.

El apartado B establece los criterios que, para fines electorales en las entidades federativas, el IFE aplicará para administrar los tiempos correspondientes al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.

Con el apartado C se eleva a rango constitucional el mandato para que en la propaganda política los partidos se abstengan de usar expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas; y se establece la suspensión, durante la duración de campañas y la jornada electoral, de la propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, con excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Por último, el apartado D establece que “las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el IFE mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley”.<sup>33</sup>

A lo anterior habría que añadir que con la reforma realizada al artículo 6° constitucional, que se refiere a la libertad para la expresión de las ideas, quedó establecido el derecho de réplica, el cual “será ejercido en los términos dispuestos por la ley”.

Otros aspectos relevantes fueron que se estableció el relevo escalonado de los Consejeros Electorales, a fin de restablecer la confianza de los partidos en el árbitro electoral y al mismo tiempo propiciar la acumulación de experiencia. Además, se dotó al IFE de nuevas facultades de

<sup>33</sup> *Idem.*

fiscalización que incluyen la superación del secreto bancario y fiduciario en las finanzas de los partidos políticos y candidatos en campaña, así como la identificación plena en las aportaciones de los particulares.<sup>34</sup>

Las innovaciones introducidas por las reformas constitucionales plantearon la necesidad de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). La iniciativa respectiva fue presentada el 30 de noviembre de 2007 y el decreto correspondiente publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008.

### *La reforma penal y de seguridad pública*

Los trabajos realizados en torno a la LPRE también enmarcaron una de las reformas más ambiciosas en materia penal y de seguridad pública. El 18 de junio de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto que reformó diez artículos constitucionales, a fin de transformar el actual sistema penal, predominantemente inquisitivo y procedimental, en uno adversarial y garantista.<sup>35</sup>

El objetivo principal de esta reforma es establecer un sistema que responda plenamente al propósito de prevenir, perseguir y castigar la delincuencia, así como de impartir una justicia expedita y gratuita, a partir de los siguientes objetivos específicos:

<sup>34</sup> Manlio Fabio Beltrones Rivera, "Diálogo, acuerdos y resultados. El indudable legado de la reforma del Estado", *Pluralidad y Consenso*, año 1, núm. 4, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, agosto 2008, pp. 2-5, en [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx) (fecha de consulta: marzo de 2012).

<sup>35</sup> En América Latina algunos países que ya cuentan con juicios orales y/o medios alternativos para la impartición de justicia son: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador y Honduras. Sobre la experiencia de estos y otros países véase Instituto Nacional de Ciencias Penales, *Oralidad en el proceso y justicia penal alternativa. Jornadas Iberoamericanas*, México, 2003, en [www.inacipe.gob.mx](http://www.inacipe.gob.mx) (fecha de consulta: marzo de 2012).



### Cuadro 9. Aspectos relevantes del nuevo proceso penal

- Se amplían los derechos de la víctima. Sin la intermediación del MP ahora la víctima puede aportar pruebas, solicitar la reparación del daño e impugnar las omisiones del MP.
- Se establece la presunción de inocencia durante todo el proceso, hasta que no sea declarada la responsabilidad del imputado mediante sentencia.
- Se ponen en marcha los juicios orales. Bajo los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad y con la presencia obligatoria del juez en todas las audiencias.
- Mecanismos alternativos de resolución de controversias, tales como la mediación o la conciliación, se evitará así que un gran número de casos llegue a los juzgados.
- Se crea la figura del juez de control, el cual garantizará que no se vulneren los derechos de víctimas, testigos o inculpados.
- Se establecen formas expeditas para terminar el proceso. El MP puede abreviar el proceso, en caso de que, por ejemplo, el inculpado reconozca, en presencia del juez, los hechos delictivos que se le atribuyen.

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2008.

- a) Contar con un sistema eficaz, orientado primordialmente al esclarecimiento de los hechos, a la reparación del daño, a evitar la impunidad y proteger a los inocentes. Se trata de impedir, como ocurre todavía en muchos casos, que el sistema esté dirigido a la fabricación de culpables.
- b) Garantizar el respeto irrestricto de los derechos humanos, para lo cual la reforma incluye nuevas previsiones y garantías tanto para la protección de víctimas como de las personas acusadas de cometer delitos.
- c) Garantizar que los operadores del sistema (jueces, agentes del Ministerio Público, policías, peritos y defensores de oficio) cuenten con las condiciones para ejercer un desempeño profesional y transparente; para lo cual se estableció una nueva distribución de funciones y lineamientos para introducir los correspondientes servicios civiles de carrera.

- d) Crear condiciones para un tratamiento expedito y diferenciado de los casos que atiende el sistema. Para ello se estableció en la Constitución que “el proceso penal será acusatorio y oral”; se introdujeron los mecanismos alternativos de solución de controversias (lo cual evitará que todos los casos sean encauzados a través de un juicio); y se otorgó al Ministerio Público la facultad de considerar criterios de oportunidad, a fin de que pueda desistir o interrumpir el ejercicio de la acción penal (en contraparte, a la víctima se le otorgó la posibilidad de impugnar ante la autoridad judicial los criterios y las resoluciones del Ministerio Público).

Esto implica, entre otras cosas, que los operadores y las instituciones participantes en el sistema (tribunales, procuradurías de justicia, secretarías de seguridad pública e instituciones de defensoría) se adapten a los nuevos objetivos y procedimientos, se capaciten de forma profusa y cuenten con las instalaciones y personal necesarios para el desempeño de sus nuevas funciones.

Un reto de igual magnitud lo constituye la creación o actualización de las leyes secundarias y locales que complementen el actual marco constitucional. Para ello se estableció un periodo de hasta ocho años, a fin de completar la creación del nuevo sistema.

En esta reforma también se incluyeron nuevos aspectos para hacer más eficaz y expedito el combate a la delincuencia organizada. Para ello se otorgaron nuevas facultades al Ejecutivo, por medio de la Procuraduría General de la República (PGR), para intervenir comunicaciones, realizar cateos y arraigos, así como tomar medidas cautelares para los bienes involucrados en la comisión de delitos, siempre bajo la supervisión de la nueva figura de los jueces de garantías.

Además, se dotó al Congreso de la Unión de facultades exclusivas para legislar en materia de delincuencia organizada, a fin de generar un marco normativo uniforme para toda la República.

## Opiniones y perspectivas de los protagonistas

Esta sección está elaborada a partir de las entrevistas que respondieron por separado y de forma escrita los entonces senadores de la República, Manlio Fabio Beltrones Rivera (coordinador de la bancada priísta e impulsor de la LRE), y Carlos Navarrete Ruiz (coordinador de la fracción del PRD, partido que se constituyó como principal opositor del gobierno federal), así como de diversas conferencias del senador Ricardo García Cervantes, quien en su calidad de secretario del Instituto Belisario Domínguez participó como representante de su partido en diversos foros y debates en torno a los trabajos de la Ley para la Reforma del Estado.

Algunos de los aspectos en que coinciden los testimonios recopilados son las dificultades planteadas por el contexto de encono que se presentó después de las elecciones de 2006; la importancia que tuvo la LPRE para superar estas circunstancias; y el nuevo protagonismo adquirido por el Congreso mexicano para debatir y tomar decisiones sobre el diseño, la evaluación y el futuro de las políticas públicas.

Tal vez uno de los diagnósticos más ilustrativos sobre este contexto sea el ofrecido por García Cervantes, quien en alusión a la reforma política lograda entre 2007 y 2008 se expresó en los siguientes términos:

[...] no se puede olvidar el grado de irritación y de riesgo por la inestabilidad política y la confrontación social derivado de lo competidas que fueron las elecciones presidenciales [de 2006]. Es fácil ubicarse en esos días, cuando el encono estaba a punto de desbordarse, pues los resultados de aquella elección se ubicaron en alrededor de medio punto porcentual de diferencia entre quienes obtuvieron el primero y el segundo lugar en la elección presidencial, con una composición del Congreso en otro sentido: en la Cámara de Diputados, el Partido Acción Nacional convertido en la primera fuerza sin mayoría absoluta; el segundo grupo, el PRD y el tercero

en tamaño, el PRI. Y en el Senado otra composición distinta, primer grupo el PAN, segundo el PRI, tercero el PRD. En ese ambiente era prácticamente imposible que alguien previera, pronosticara, acuerdos legislativos de un calado tal que simplemente por la materia se hacían impensables: reformas constitucionales que requirieron dos terceras partes para su aprobación en ambas cámaras. Con esas composiciones y en ese clima de irritación, eran impensables. Si alguien dice que ya preveía que se iba a dar una reforma con este nivel de consenso, es mentiroso.

Si Acción Nacional y el gobierno no reconocían de entrada que estaban siendo cuestionados seriamente y que en el mejor de los casos, por el procesamiento institucional, sólo podían señalar que su ventaja era de medio punto porcentual frente a otra fuerza política que había no sólo representado a un partido sino aglutinado a varios en un frente y generado un movimiento social, si eso no se reconocía, no había posibilidad de reconocer nada más. Si para saber que es de día basta con voltear a ver el sol, para saber que urgía un procesamiento político para regenerar condiciones de convivencia, de estabilidad, de gobernabilidad o gobernanza, bastaba salir y ver, textualmente, el sol. Ésa fue la primera motivación.<sup>36</sup>

Como se señaló líneas arriba, uno de los propósitos centrales de la LPRE fue contribuir a crear mecanismos de acercamientos y diálogo.

[...] La Ley para la Reforma del Estado fue una respuesta oportuna y eficaz que el Congreso aprobó para transitar de un contexto de alta polarización electoral y social, derivado de las elecciones del 2006, a un escenario de transformación institucional que se orientó a cuatro temas de discusión: democracia y elecciones, federalismo, derechos sociales y reforma del Estado.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Ricardo García Cervantes, entrevista con el Canal del Congreso en torno al seminario de análisis sobre la reforma política, 28 de agosto de 2009, en [www.canaldelcongreso.gob.mx](http://www.canaldelcongreso.gob.mx) (fecha de consulta: enero de 2012).

<sup>37</sup> Carlos Navarrete Ruiz, respuesta a la entrevista solicitada por el autor, recibida el 9 de febrero de 2012.

El senador Beltrones coincide en que la LPRE fue “relevante para romper la polarización de las fuerzas políticas tras el accidentado proceso electoral del 2006”, y se refirió a que si bien esta ley concluyó su vigencia el 13 de abril de 2008, algunas iniciativas derivadas de los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos siguieron el proceso legislativo en comisiones.

En este rubro Beltrones Rivera destacó las reformas constitucionales en materia de derechos humanos (véase el Cuadro 10), amparo, la reforma al artículo 3° para hacer obligatoria la educación media superior y una nueva reforma política, con la cual se pretende, dijo, “empoderar al ciudadano como principio y fin de toda la actividad política” (véase el Cuadro 11).<sup>38</sup>

#### *Nuevos instrumentos parlamentarios*

Por lo que respecta a las relaciones entre los poderes, el senador priísta también advirtió que hoy el sistema presidencial está rebasado y es necesario actualizarlo mediante instrumentos parlamentarios que le otorguen una nueva funcionalidad en un contexto de mayor pluralidad. Incluso, propone establecer en la ley la posibilidad de que el presidente que así lo decida, pueda contar con un gobierno de coalición. Su diagnóstico y propuesta en estos rubros son los siguientes:

El sistema presidencial mexicano ha agotado sus posibilidades de arbitraje y mediación en la actual configuración plural e intensamente democrática de la sociedad. En México muchas cosas han cambiado en las últimas tres décadas, pero la institución presidencial sigue siendo la misma que se creara en tiempos de los generales Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas del Río.

<sup>38</sup> Manlio Fabio Beltrones Rivera, respuesta a la entrevista solicitada por el autor, recibida el 17 de noviembre de 2011.

### Cuadro 10. Aspectos relevantes de la reforma constitucional en derechos humanos (DH)

- Reconoce a nivel constitucional los Derechos Humanos y los acuerdos internacionales suscritos por México.
- Ordena que la educación del Estado fomente el respeto a estos derechos.
- Establece el derecho de cualquier ciudadano a solicitar asilo por motivos políticos o humanitarios.
- Establece que el sistema penitenciario se deberá organizar con base en el respeto a los Derechos Humanos.
- Señala que aun en un caso excepcional de suspensión de garantías, hay derechos que no deberán ser tocados, tales como la no discriminación, a la vida, a la protección de la familia, los derechos de la niñez, políticos y, entre otros, la prohibición de la pena de muerte.
- Obliga a los servidores públicos a acatar y responder las observaciones de los organismos estatales y nacionales de Derechos Humanos.
- Faculta a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) a interponer el recurso de controversia constitucional cuando alguna ley viole estos derechos.

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011.

Lo que requerimos es actualizarla y modernizarla, con instrumentos parlamentarios que le permitan asumir su rol en una gobernabilidad democrática.

Anteriormente, la Presidencia decidía prácticamente todo; controlaba al Legislativo y a los gobernadores a través de la disciplina del partido en el gobierno; nombraba a toda la burocracia y ejercía el poder de la bolsa de manera clientelar y voluntarista. Ahora, con un Congreso y una Suprema Corte que ejercen plenamente sus funciones constitucionales y son verdaderos contrapesos del Ejecutivo Federal, se requiere dialogar, acordar y cooperar en la pluralidad, así como gobernar con el respaldo de más de un partido.

Por ello [propuse] integrar el gobierno de coalición, que le agrega a la institución presidencial la posibilidad de optar por un gobierno compartido si no cuenta con el respaldo legislativo suficiente. Además, se le otorga voz al Ejecutivo en el Congreso para asistir, dialogar y negociar de una manera regular y cotidiana. ¿No es un contrasentido acaso que el titular

del Ejecutivo Federal no asista ni siquiera en una ocasión al Congreso en las actuales condiciones? El Legislativo y el Ejecutivo requieren interactuar y cooperar, además de rendir cuentas y gobernar.<sup>39</sup>

El senador Beltrones sostiene que en un gobierno de coalición hay corresponsabilidad y cooperación entre las dos importantes ramas del gobierno y que esto ya se ha visto en el manejo de crisis severas, como por ejemplo en Grecia e Italia. En algunos casos se han integrado gobiernos de salvación o de emergencia, “que son en realidad gobiernos de coalición”, sostuvo.

El entrevistado también afirma que un gobierno de coalición permite no sólo gobernar mejor, sino también sortear las crisis al repartir costos y asignar responsabilidad de mejor manera, contando con la aceptación de todas las partes, lo que se traduce en mejores condiciones para acordar lo necesario.

Por su parte, el senador Carlos Navarrete subraya que desde 1988 a la fecha el Congreso de la Unión ha experimentado un intenso proceso de apertura y pluralidad, “inédito en la historia política del país”, a partir del cual ha fortalecido su papel como foro para el debate y toma de decisiones sobre aspectos esenciales de la República.

Un ejemplo de esta nueva capacidad fue la organización del foro “México ante la crisis. ¿Qué hacer para crecer?”, celebrado en febrero de 2009 para realizar un análisis con especialistas nacionales e internacionales y ofrecer propuestas que hicieran frente de manera inmediata a los efectos causados por la crisis internacional de 2007 y 2008. A decir del senador Navarrete:

[Este foro] fue la respuesta que el Congreso mexicano dio de manera eficaz a la crisis económica. Se consultaron a los principales especialistas nacionales y extranjeros, como a Romano Prodi, Ricardo Lagos y Felipe

<sup>39</sup> *Idem.*

### Cuadro 11. Aspectos relevantes de la reforma política, 2012

- Iniciativa presidencial preferente. Hasta dos iniciativas al inicio de cada periodo ordinario.
- Candidaturas independientes. El registro de los candidatos corresponde a los partidos políticos y a los ciudadanos.
- Consulta popular. Cuando participe al menos 40% del padrón electoral será vinculante para las autoridades competentes.
- Iniciativa ciudadana. Estas iniciativas deberán tener el respaldo de 0.13% de los electores.
- Designación del presidente sustituto. A falta absoluta será designado el secretario de Gobernación o, si esta falta ocurriese al inicio del periodo presidencial, el presidente del Senado.
- Revisión de la cuenta pública. Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados concluir la revisión de la cuenta pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación.
- Ratificación de nombramientos. Se establece como facultad exclusiva del Senado ratificar los nombramientos de integrantes de los órganos reguladores y jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, así como los empleados superiores de Hacienda.

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 2012.

González, entre otros. Todos los especialistas coincidieron en una recomendación muy puntual: “Lo que vayan a hacer, háganlo ya”.

Este foro sirvió para apuntalar el papel del Congreso en dos aspectos: primero, como respaldo al Ejecutivo Federal en las decisiones económicas que asumió; y segundo, en consensos legislativos que propiciaron reformas legales de corto y mediano plazos, tendientes a facilitar la eficiencia económica y la obtención de recursos.<sup>40</sup>

En opinión de Beltrones Rivera, el Poder Ejecutivo demoró su respuesta ante los efectos que ya se estaban resintiendo en México, por lo cual la realización de este foro y las acciones que se derivaron del mismo advirtieron sobre la dimensión de la emergencia y coadyuvaron de forma decisiva para evitar un daño mayor. El político priísta lo expresó en los siguientes términos:

<sup>40</sup> Carlos Navarrete Ruiz, *op. cit.*



[Actuamos rápido] en nuestro ámbito, que es el legislativo. Acordamos diez paquetes de reformas como resultado del foro, en febrero de 2009, y para el 30 de abril de ese mismo año ya los habíamos legislado plenamente.

¿Qué propusimos y logramos? Reformas a las leyes de Adquisiciones, Obras Públicas, Inversiones y de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las cuales permitieron aplicar las licitaciones y acortar los tiempos de ejecución, a fin de generar empleos mediante la inversión pública expedita, transparente y oportuna, que además ayudó a reducir el nocivo subejercicio presupuestal que suele presentarse cuando las cosas se burocratizan por la sobrerregulación existente; regulamos el *outsourcing*, estableciendo la responsabilidad solidaria del patrón ante el Seguro Social; creamos una nueva Ley General de Turismo para incentivar al sector y generar empleos; impulsamos reformas a las leyes del Infonavit y del Sistema de Ahorro para el Retiro, para que los trabajadores en situación de desempleo o paro técnico pudieran obtener apoyos de sus fondos de retiro o extender el derecho a la protección social del IMSS.

Todas ellas fueron acciones de las llamadas “contracíclicas”, que permitieron atenuar los estragos de la gran crisis global que al final de cuentas nos llevó a perder en solo un año casi 7% del Producto Interno Bruto y casi un millón de empleos.

Estoy convencido que de no haber actuado así de rápido para defender el empleo y liberar recursos de inversión, la caída de nuestra economía habría llegado quizá a un 10%, como sostienen muchos analistas.

Los entrevistados también coinciden en destacar la importancia que ha tenido la transformación del régimen interno del propio Congreso de la Unión. Cabe recordar que en 1999 se aprobó una nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual sustituyó la que había sido aprobada 20 años atrás. Este ordenamiento establece la integración de los órganos de gobierno con la participación de todos los grupos parlamentarios, así como la distribución de las comisiones con base en la proporcionalidad de cada fuerza política.

En opinión de Luisa Béjar, especialista en el tema, la Ley Orgánica de 1999 afianza el pluralismo político y pone fin a la hegemonía de un solo partido, aunque conserva la lógica partidista de su organización. Con ello, dice, se evita la concentración del poder en una sola fuerza, “a la vez que permite a los coordinadores acotar la actuación independiente de los legisladores inscritos en su grupo parlamentario”.<sup>41</sup>

También habría que recordar que a partir de 1999 se inició una profunda renovación del marco jurídico que regula la vigilancia del gasto público por parte del Legislativo. En julio de ese año se reformaron diversos artículos constitucionales para crear la Auditoría Superior de la Federación y más adelante, entre otras, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000); la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006); la Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008); y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009).

El 4 de junio de 2010 el *Diario Oficial de la Federación* publicó el nuevo Reglamento de la Cámara de Senadores, para entrar en vigor el primero de septiembre de ese año. En tanto, el Reglamento de la Cámara de Diputados entró en vigor en enero de 2011. Ambos no se actualizaban desde 1934.

Sobre este nuevo marco jurídico, Navarrete y Beltrones coinciden en destacar algunas de sus contribuciones para agilizar el trabajo legislativo, así como para establecer relaciones más expeditas con el Poder Ejecutivo. Se refirieron a mecanismos como la definición de la caducidad legislativa, la cual permitirá superar el rezago legislativo; las iniciativas con aval de grupo; los periodos de dictaminación específicos, más cortos y exigibles; las facultades de la Mesa Directiva para acordar y eventualmente sancionar las dilaciones o las malas prácticas como el ausentismo

<sup>41</sup> Luisa Béjar, “De la centralización a la descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión en México”, en Manuel Alcántara y Mercedes García, *Algo más que presidentes...*, op. cit., p. 517.

y la eliminación del llamado “veto de bolsillo”.<sup>42</sup> Además, también se reguló la facultad para citar a secretarios de Estado, al Procurador General de la República, jefes de departamentos administrativos y directores, así como a administradores de organismos descentralizados o empresas de participación mayoritaria, a fin de que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus ramos; y se estableció el punto de acuerdo con pregunta parlamentaria, exigible al Ejecutivo.

La experiencia acumulada en los acontecimientos analizados en este documento, las reformas a la Constitución, así como las nuevas normas que regulan la vida interna del Congreso y sus relaciones con el Ejecutivo, permiten advertir un proceso histórico de transformación gradual. Un cambio político motivado en gran medida por la pluralidad política del país y que ofrece, entre otros resultados, un Poder Legislativo con un nuevo dinamismo y con diversos recursos para actuar tanto en condiciones de normalidad como de adversidad política.

<sup>42</sup> El 17 de agosto de 2011 se promulgó la reforma a los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución, para ampliar de 10 a 30 días naturales el plazo para que el Ejecutivo federal pueda remitir sus observaciones a un proyecto de ley o decreto aprobado por las cámaras del Congreso de la Unión; establecer que las observaciones del Ejecutivo deberán ser devueltas a la Cámara que se lo hubiese remitido y que una vez vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

## EL CASO ESPAÑOL



# El papel de los parlamentos autonómicos en el marco de la crisis económica

## Especial referencia a las Cortes de Aragón

*José Tudela\**

### **Una aproximación a la institución parlamentaria en la España de las autonomías**

En España conviven 18 parlamentos, 19 cámaras parlamentarias si se atiende a la naturaleza bicameral del Congreso de los Diputados. Diecisiete de esos parlamentos se corresponden con las 17 Comunidades Autónomas que componen el Estado autonómico. Las reflexiones que siguen son deudoras del firme convencimiento de la necesidad de una reflexión singularizada sobre el hecho parlamentario en las Comunidades Autónomas. Es comprensible que en el inicio de su andadura los parlamentos autonómicos reprodujesen sin excesivas variantes el modelo ofrecido por las Cortes Generales. Comprensible e incluso necesario para una institución que bebiendo de las fuentes tradicionales del parlamentarismo veía facilitado su camino hacia la consolidación institucional. Pero hoy, 30 años después, es urgente reflexionar sobre las particularidades de estas instituciones autonómicas.

Desde el principio debe hacerse notar que su singularidad radica en su vinculación con la idea de autonomía política que consagra la

\* Letrado de las Cortes de Aragón. Secretario general de la Fundación Manuel Giménez Abad. Correo electrónico: tudela@cortesaragon.es

Constitución. Una idea, no se olvide, radicalmente ligada al mandato constitucional de profundización en la democracia. Es en estas premisas donde se encuentra la transcendencia del estudio singularizado de esta institución. Un estudio que debe ayudar. Es evidente que todos los parlamentos se encuentran directamente vinculados y obligados por el principio democrático. Pero también es evidente que la reducción del ámbito territorial que el hecho autonómico supone y lo que éste tiene de división del poder son elementos que hacen a las instituciones parlamentarias autonómicas especialmente proclives a servir a las necesidades que de renovación y de profundización en la idea de participación tienen las instituciones parlamentarias.

Es preciso detenerse siquiera sea brevemente en esta idea. Dos son las facetas fundamentales que ofrecen las instituciones parlamentarias autonómicas en su estudio de cara a la profundización en la idea democrática. Por una parte, y en lugar destacado, la existencia de los parlamentos autonómicos ha abierto un nuevo y fundamental cauce de participación democrático. Sólo el mero hecho de su existencia y de su necesaria renovación periódica tras el correspondiente proceso electoral es ya un dato de la mayor importancia en el análisis de la realidad democrática de nuestro país. La autonomía política de nacionalidades y regiones no sólo sirve a satisfacer los deseos de autogobierno de los distintos territorios, sino que sirve de eficaz complemento de los instrumentos del Estado democrático. Pero la importancia que en relación con la idea de democracia poseen estas instituciones no se detiene aquí. Estas instituciones son también un elemento permanente de control de un poder político sin duda más difuso por la descentralización política. Son, en este sentido, la mejor manifestación de la idea de división del poder político que acompaña a todo proceso de descentralización política. Pero ni siquiera éste es el punto de llegada en el ejercicio de sus posibilidades y consideración como instituciones de desarrollo democrático. Los parlamentos autonómicos, por sus propias características, indisolublemente ligadas a

la dimensión del territorio al que se deben, y por su propia juventud se muestran como la institución idónea para fomentar y desarrollar nuevos instrumentos de participación y relación del ciudadano con el poder político. El hecho de que todavía no se hayan alcanzado resultados espectaculares en esta dimensión no debe impedir valorar los logros ya reales y observar con ilusión las excelentes oportunidades que se ofrecen de cara al futuro. Los parlamentos autonómicos ya están sirviendo a un incremento notable de la relación directa entre los ciudadanos y el poder político. Las comparencias de colectivos e individuos afectados ante las comisiones correspondientes, las entrevistas en sede parlamentaria con los distintos grupos parlamentarios, el inicio de prácticas como las preguntas de iniciativa ciudadana del Parlamento de Andalucía o el incipiente nacimiento de fórmulas de comunicación ligadas a las nuevas tecnologías, son sólo una muestra de que el presente ya no se reduce a la celebración del correspondiente proceso electoral cada cuatro años. Ahora bien, es ésta una faceta que requiere de un mayor desarrollo tanto teórico como instrumental. Requiere de una mayor fundamentación doctrinal que permita cohesionar prácticas aisladas e integrar coherentemente los distintos instrumentos de participación utilizados. Y requiere de un mayor desarrollo instrumental que permita profundizar en este instrumento en la medida realmente proporcional a las grandes posibilidades que ofrecen estas instituciones autonómicas. Es en este punto donde emerge con toda su fuerza la nueva realidad tecnológica.

En páginas posteriores habrá ocasión de detenerse en el análisis de lo que esta circunstancia puede suponer para las instituciones parlamentarias. Éste sólo es el momento de señalar que la introducción y desarrollo de las nuevas fórmulas de control, comunicación y participación política que las nuevas tecnologías ofrecen es, seguramente, la más importante de las tareas que a corto plazo estas instituciones tienen que acometer. O el Parlamento aborda esta tarea por su propia iniciativa o lo hará en respuesta a unas exigencias sociales que habrán deteriorado



su posición institucional. Es por ello imprescindible asumir la iniciativa y hacerlo sin demora. Y para esta tarea los parlamentos autonómicos son un escenario ideal, son el escenario natural para la conversión del Parlamento en un poroso, flexible y constante lugar de encuentro entre la ciudadanía y el poder político.

Junto a la importancia que para el desarrollo del principio democrático poseen estas instituciones, no debe desconocerse la importancia que pueden adquirir en el proceso de legitimación de la vida política. El análisis de la institución parlamentaria, como institución central del entramado político, no puede ni debe hacerse sin olvidar como premisa la débil posición social en la que en estos momentos se encuentran los sujetos de la acción política. Ello sin duda tiene causas múltiples y el análisis siquiera somero de las mismas excede con mucho las pretensiones de este trabajo. Pero sí puede decirse sin demasiado riesgo de equivocación que una, sino la principal, de esas causas es el excesivo distanciamiento que el ciudadano percibe para con las instituciones políticas, partidos incluidos. La reducción del quehacer político a los procesos electorales y a la vida interna de los partidos ha contribuido a distanciar notablemente a los ciudadanos de una política que entienden lejana y abstracta. Sin duda hay cuestiones que no tienen una sencilla solución porque siempre habrá un alto contenido de abstracción, incluso de distancia, en el ejercicio de la política. Pero también es cierto que la política roza y penetra en numerosas ocasiones la vida cotidiana de esos ciudadanos.

Y esta afirmación es seguramente más real en el ámbito territorial de las comunidades autónomas. Es lo frecuente que en estas cámaras se discuta de cuestiones que tienen un número reducido pero visceralmente afectado por la cuestión de debate. Hasta la fecha los parlamentos no han sido capaces de transmitir a la sociedad esta conexión real con su vida cotidiana. Tampoco han sido capaces de establecer los instrumentos adecuados para que, directa o indirectamente, esos ciudadanos puedan trasladar al debate político los problemas generales de su vida cotidiana.

na. Los parlamentos autonómicos parecen la institución propicia para alcanzar esta comunicación. No parece arriesgado afirmar que en tanto arraigue el convencimiento social sobre esta relación entre la realidad y el debate político, se incrementará el grado de legitimidad no ya de las instituciones parlamentarias sino de los sujetos políticos en su conjunto.

Se indicaba en líneas anteriores cómo los parlamentos autonómicos reprodujeron en sus orígenes casi hasta la mimesis las formas de funcionamiento de las Cortes Generales. Si bien este inicio fue natural y necesario, pronto se observó la necesidad de adecuar el funcionamiento de estas instituciones autonómicas a algunas singularidades. Consecuencia de esta necesidad fue la reforma de los reglamentos de los parlamentos de Aragón, Andalucía y Comunidad Valenciana en los años 1992, 1994 y 1995. Se iniciaba con estos textos una segunda etapa en la normatividad de las cámaras autonómicas. A este proceso, se fueron incorporando sucesivamente las restantes cámaras autonómicas.

En virtud de estas reformas, su proceder comienza a singularizarse y se ensayan nuevas fórmulas procedimentales. Tras la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía de 1996 y del de las Cortes de Aragón de 1997, se ha advertido el inicio de una fase de transición hacia una nueva etapa.

Una nueva etapa que, forzosamente, no supondrá solamente una acomodación de los tradicionales preceptos reglamentarios sino que supondrá la progresiva acomodación de estas cámaras a una nueva realidad dominada por las transformaciones tecnológicas.

En esta última etapa se ha producido también una circunstancia de interés no sólo para las cámaras autonómicas sino también para el hecho parlamentario en su conjunto. Es ésta la relación, tímida todavía, que se ha establecido entre las cámaras autonómicas y el Parlamento europeo y entre los distintos parlamentos que en la Unión Europea ejercen la potestad legislativa. No es éste lugar adecuado para explicar este proceso. Diversos trabajos doctrinales se han encargado ya de ello. Lo que sí es

preciso es resaltar cómo estas relaciones no son sino reflejo de la nueva dimensión que posee el hecho parlamentario. Una dimensión que es forzoso aprovechar para multiplicar la potencialidad del ser parlamentario.

Junto a este dato, la reciente vinculación entre los parlamentos autonómicos y el Parlamento europeo ofrece otras consideraciones que no pueden olvidarse. En primer lugar, lo que puede y debe tener de adición a la labor de control que a estas cámaras corresponde. Es cierto que muchos de los temas hoy objeto de debate en un Parlamento autonómico están afectados por la política comunitaria. Y nadie desconoce la tendencia al crecimiento para los próximos años. Por ello, es casi obligado que la política comunitaria se encuentre presente de manera activa en las cámaras autonómicas. Si esto no es así, importantes aspectos de la vida política autonómica quedarán exentos ya no del control de la cámara autonómica sino, incluso, de su conocimiento. Hay que decir que para hacer efectivo este control las cámaras deberán también acondicionar adecuadamente sus medios para la consecución de este objetivo.

Junto a ello, hay que subrayar que sólo cabe considerar como normal y deseable lograr la integración de los parlamentos regionales de Europa en el proceso de construcción europea. Ello no sólo redundaría en beneficio de las cámaras regionales sino en el de la propia construcción europea. Los parlamentos autonómicos deben ser un instrumento eficaz para la legitimación de las políticas comunitarias y para paliar el manido pero real déficit democrático de la Unión. No es difícil aventurar que la profundización en la relación entre los parlamentos autonómicos y el proceso de construcción europeo será una de las cuestiones centrales del futuro inmediato de estas cámaras. No es un proceso sencillo pero la inexcusable necesidad del mismo acabará imponiéndose forzosamente.

Desde esta relación, las cámaras autonómicas adquirirán un notable incremento en su natural espacio político. Fortaleciendo esta relación, los parlamentos autonómicos profundizarán en su tarea de fortaleci-

miento del principio democrático. El progresivo e imparable desplazamiento del poder nacional hacia las instancias comunitarias obliga a los parlamentos nacionales y autonómicos a reconsiderar de manera radical algunas cuestiones. En esta apuesta los parlamentos autonómicos tienen una misión de particular importancia.

Esta muy breve reflexión sobre las cámaras autonómicas y su función en el obligado proceso de transformación de la realidad parlamentaria, debe finalizar aludiendo a la necesaria labor de divulgación y comunicación que han de asumir para alcanzar con eficacia sus objetivos. En una sociedad radicalmente dominada por la importancia de la comunicación, los parlamentos no pueden encerrarse en el interior de sus muros por mucha que sea la importancia de los principios que les sustentan. La idoneidad del actual quehacer parlamentario pasa por hacerse presente en la realidad social. El Parlamento ha de atravesar las barreras de incomunicación que con el tiempo se han construido en su derredor y hacerse presente en el centro de la realidad social. Así, los parlamentos autonómicos han de asumir como reto principal e inexcusable hacerse con un lugar protagonista y respetado en la vida no sólo política sino también social de la comunidad. Sólo desde esta perspectiva logrará esos espacios de centralidad que tan necesarios le son para su función de legitimación política.

Los parlamentos autonómicos son el escenario ideal para la realización de lo que el presidente del Congreso de los diputados denominó "diplomacia parlamentaria". En este sentido no puede olvidarse que en la mayoría de las comunidades autónomas, sin tradición parlamentaria, las cámaras se encuentran obligadas a realizar un sobreesfuerzo para asentar social y políticamente la idea parlamentaria. Un esfuerzo de divulgación y comunicación no sólo ayudará a la consecución de este objetivo sino que casi emerge como condición inexcusable para su consecución.

Junto a esta perspectiva de cuasi obligación, no debe olvidarse el cuánto ayudan a esta tarea las condiciones materiales de estas cámaras.

Desde su ubicación en edificios emblemáticos de las comunidades como el Palacio de la Aljafería en Aragón o el Hospital de las Cinco Llagas de Andalucía, hasta su facilidad natural para una mayor comunicación social, todo es propicio para lograr esa presencia social a la que se debe esa labor de divulgación y comunicación institucional. Desde esta perspectiva, las cámaras autonómicas no compiten con ninguna otra institución.

Se trata de convertir a las cámaras parlamentarias autonómicas en auténticos referentes sociales. Porque no debiera olvidarse que la primera condición para que se conviertan en referentes políticos protagonistas es que socialmente existan y existan desde una perspectiva principal.

Hoy las cámaras autonómicas son referentes políticos necesarios y protagonistas en su territorio. Hoy son instrumentos fundamentales de escuela política, pedagogía, legitimación y ensayos procedimentales.

Existe el deber de arriesgar en estas cámaras al objeto de fortalecer los principios esenciales de nuestro sistema político y de renovar la tradición parlamentaria. Desde estas premisas se puede dibujar el futuro de estas cámaras.

### **La singularidad política de la Comunidad Autónoma de Aragón. Su reflejo en el sistema de partidos. Los resultados electorales en un escenario de crisis**

La singularidad política de cada Comunidad Autónoma se refleja en su sistema de partidos. Puede decirse que la existencia o no de un mapa político singular, distinto al dibujo nacional con dos grandes partidos y dos que luchan por una representación la más de las veces testimonial, es la gran nota que permite hablar de singularidad política en algunas comunidades autónomas. Una singularidad ligada en la práctica totalidad de los casos a la existencia de partidos políticos nacionalistas o regionalistas. Entre esas comunidades con un sistema de partidos propio, hay que destacar

la complejidad subyacente al mapa político aragonés. Complejidad con dos raíces conexas como son la extrema dificultad de lograr una mayoría absoluta y el elevado número de partidos que componen el mapa político de la Comunidad Autónoma. Sólo teniendo presentes estos dos datos es posible comprender tanto el desarrollo de la campaña como las diferentes aspiraciones de los actores. La práctica imposibilidad de lograr una mayoría absoluta otorga de antemano a la tercera o, en su caso, cuarta formación política, una extraordinaria relevancia, hasta el punto de que en ocasiones el debate se centra tanto en aquellas formaciones que disputan esa plaza como en la elección que pueda realizar la opción mayoritaria.

En este orden de cosas, también es importante hacer notar cómo el debate político autonómico no llega a separarse del que tiene lugar en torno al poder municipal y, más en concreto, en relación con el Ayuntamiento de Zaragoza. La simultaneidad de elecciones municipales y autonómicas favorece esta sinergia, hasta el punto de que no sólo los eventuales pactos de gobierno sino las propias campañas y programas se ven mutuamente condicionados. Veamos lo sucedido en las dos últimas elecciones.

En 2007 no era esperable un resultado que alterase la estructura de fondo del mapa político, aunque sí la confirmación de cambios que estaban ya descontados por prácticamente casi todos los agentes políticos.

Así, a casi nadie sorprendió un resultado que confirmaba el crecimiento electoral de la izquierda, reflejado en el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Chunta Aragonesista (CHA) y el descenso de las formaciones de derecha o centro derecha, en concreto el Partido Popular (PP) y, en menor medida, el Partido Aragonés (PAR). Como se indicaba, casi se trataba de la confirmación electoral de una situación de hecho.

El PSOE obtuvo un total de 270,468 votos que le reportaron 27 escaños. Por su parte, el PP obtuvo 219,058 votos, con 22 escaños. Si este resultado suponía la inversión entre las grandes formaciones políticas nacionales de los resultados del anterior proceso electoral, lo mismo sucedió en relación con la tercera y cuarta posición del mapa político ara-

gonés. Así, en tercer lugar quedó el Chunta Aragonesista que obtuvo 97,763 votos y nueve escaños, mientras que el Partido Aragonés era la cuarta fuerza política con 79,670 votos y ocho escaños. Finalmente, Izquierda Unida (IU) de Aragón logró mantener su escaño al obtener 21,795 votos, lo que implicaba superar por unas décimas la temida barrera del 3%. De acuerdo con estos resultados, el PSOE ganaba cuatro escaños, el PP perdía seis, CHA ganaba cuatro y el PAR perdía dos. IU, como se señaló, mantenía su único escaño.

El análisis del reparto territorial de estos resultados pone de relieve como datos más significativos la homogeneidad de la victoria del PSOE, primera fuerza política en las tres circunscripciones (en Teruel obtuvo el mismo número de escaños que el PP pero más número de votos); la fortaleza de CHA en la circunscripción de Zaragoza, en la que obtiene seis de sus nueve escaños, y la debilidad del PAR en Zaragoza, compensada por el mantenimiento de su tradicional fortaleza en Teruel.

En las elecciones autonómicas de mayo de 2011 ha tenido lugar un cambio significativo de mayoría que ha provocado la modificación de la mayoría de gobierno. Después de 12 años de conformarse una mayoría de centro izquierda, alrededor del PSOE, se conforma una nueva mayoría de centro derecha alrededor del PP como minoría mayoritaria.

En concreto, éstos fueron los resultados electorales en 2011:

PP: 269,308; 39.72%, 30 escaños.

PSOE: 196,521; 28.98%, 22 escaños.

PAR: 62,148; 9.17%, 7 escaños.

CHA: 55,875; 8.24%, 4 escaños.

IU: 41,769; 6.16%, 4 escaños.

Finalmente, UPyD obtuvo 15,625, 2.30%, no alcanzando el 3% exigido para tener representación.

Como se puede ver, el resultado es casi una inversión entre lo obtenido por el PSOE y el PP. El círculo del cambio se cerró por el cambio de alianza del PAR, que cerró coalición de gobierno con el PP.

## **¿Tiene el Parlamento capacidad de respuesta institucional frente a la crisis? Crisis, legitimidad y Parlamento**

Un viejo debate, el que enfrenta a la democracia representativa con la democracia directa, es en la actualidad objeto de revisión. El Parlamento, aunque encarnadura de la representación, no es objeto de especial atención en esta dialéctica.

La discusión se centra más en las insuficiencias genéricas de la representación, la erosión de la política tradicional o las aportaciones que a la democracia en general, y a fórmulas más participativas en particular, pueden realizar los nuevos soportes tecnológicos. Las páginas que siguen tienen por finalidad reflexionar sobre el papel que en la citada dialéctica corresponde a la institución parlamentaria y sobre el cómo mejorar la relación de la ciudadanía con la institución y con ello vigorizar los derechos políticos.

Si bien es cierto que, como se ha dicho, la dialéctica democracia directa/democracia representativa es en la actualidad objeto de nuevas miradas, y que la mayoría de ellas persiguen una profundización bien en la democracia bien en elementos e instrumentos asociados a la misma, también lo es que prácticamente nadie ha planteado su sustitución de forma radical. Y es que aunque puedan existir formas de expresión política complementarias a las que se apoyan en la técnica de la representación, ésta parece seguir siendo imprescindible, al menos tal y como hoy se entiende la democracia. La idea de representación continúa siendo vigente.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Expresivo de la vigencia de la democracia representativa es el texto del fracasado proyecto de TCEA, al respecto, artículo I-46. Los argumentos que se utilizan para sostener la necesidad de los instrumentos de representación política son múltiples. Resumirlos sería tarea imposible y osada. Por su atractivo, puede resaltarse cómo, siguiendo a Sartori, la democracia representativa supone la victoria del matiz frente a la radicalidad de la respuesta unidireccional que siempre encierra el modelo de decisión sobre fórmulas de democracia directa. El mismo autor, desde la teoría de los juegos, llega a la conclusión de que la democracia representativa siempre es causa de suma positiva y que el resultado de la democracia directa es siempre de suma nula, no re-



Más bien parece que el debate se centra en cómo enriquecer esa representación. De alguna manera, se entendería que el actual modelo de democracia representativa, si bien es necesario, resulta insuficiente para canalizar todas las necesidades de presencia política de los ciudadanos. De allí la búsqueda de nuevas fórmulas.

Forzoso es subrayar que la bondad del modelo que significa la democracia representativa no deriva simplemente de la consideración que la democracia directa, incluso apoyada en la consolidación de las nuevas tecnologías, no ofrece un modelo alternativo. La afirmación de este modelo, que tiene al Parlamento como corolario necesario, es consecuencia de la firme convicción de que esa institución es más representativa que cualquier otro de los entes o instrumentos sociales desarrollados hasta la fecha y la democracia representativa, el sistema más ajeno a presiones corporativas y que mejor neutraliza los riesgos propios de un sistema basado en la adopción de decisiones por la mayoría.<sup>2</sup>

Más sería un grave error instalarse en la complacencia. La afirmación de la vigencia de la representación como instrumento de ordenación de la comunidad política, no puede llevar a olvidar los muchos problemas que definen su presente, algunos mencionados anteriormente.

Las críticas son fundadas y ponen en evidencia deficiencias del modelo representativo, que erosionan el prestigio del Parlamento. De hecho, el Parlamento languidece entre los bosques de la retórica y la necesidad. La

---

solviendo los conflictos propios del juego político. Desde otra perspectiva, F. Zakaría, *El futuro de la libertad*, Taurus, 2003. Paradigmática de la teoría representativa, es la obra de Sieyès (E. Sieyès, *Escritos y discursos de la Revolución*, CEPG, Madrid, 1990).

<sup>2</sup> Los riesgos que para la democracia suponen los grupos de interés han sido objeto de denuncia generalizada. Así, N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, 1985; K. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ariel, 1983, pp. 466-467; F. Zakaría, *El futuro de la libertad*, *op. cit.* La mayoría de los argumentos utilizados por los autores modernos en defensa de la democracia representativa como mejor forma de gobierno en relación con la democracia de los antiguos no se basaba en la eventual inviabilidad de ésta sino por sus propias características intrínsecas (E. García Guitián, *Problemas de la representación política*, Alianza, 2003).

política real se aleja del mismo y apenas permanece como escenario de una representación obligada y solemne, de la que el ciudadano vive alejado. Los problemas son importantes y no pueden ocultarse. Es necesario reducir la cada vez más importante diferencia entre teoría y realidad. La crisis de los partidos políticos, la pérdida de calidad de las leyes, la debilidad de la idea de responsabilidad parlamentaria, la erosión del aprecio popular por la política, el poder creciente de los medios de comunicación social o la modificación de relaciones entre el poder y el territorio, son sólo algunos de los temas que están en la raíz de la debilidad representativa y, por ende, democrática de nuestro actual sistema político.

Ningún sistema puede asegurar la esencia de la representación ni del Parlamento puede esperarse que alcance un concepto ideal, exento de crítica y controversia. Pero si esta afirmación es difícilmente discutible y, por tanto, premisa necesaria para el examen de la relación entre Parlamento y representación, no puede ocultarse que en los últimos años no se han realizado esfuerzos suficientes para mejorar la representatividad del sistema en su conjunto. La consecución de la misma debe ser un reto continuo traducido en el esfuerzo permanente de los distintos protagonistas de la vida institucional. Ello, entre otras cosas, supone aceptar la necesidad de modificar el funcionamiento de las instituciones, y entre ellas, y de manera destacada, el del Parlamento. El cambio de las estructuras parlamentarias debe perseguir una mayor representatividad de las mismas y de los sujetos que las integran. Para ello, la articulación de un nuevo sistema de relaciones con los ciudadanos, basado en una integración más activa de los mismos en la vida política, resulta imprescindible.

En todo caso, afirmar la necesidad de cambio exige precisar cuál es el modelo que sirve de partida. Desde la defensa de la democracia representativa, se hace así preciso explicar las razones que llevan a esta postura. Además, sólo desde ese planteamiento se pueden entender las propuestas que se plantean de modificación del Parlamento en aras a la

consecución tanto de un incremento de su representatividad como de una mayor eficacia institucional.

La tensión entre la democracia representativa y un presunto ideal democrático encarnado por la democracia directa, ha sido una de las constantes que ha presidido la evolución del pensamiento democrático. Durante años, la convicción de que los problemas técnicos de llevar la democracia directa a grandes espacios era insuperable, durmió, al menos en parte, el mencionado conflicto. En nuestros días, la creencia de que esas dificultades técnicas han desaparecido gracias a las aportaciones derivadas del desarrollo tecnológico ha provocado, como se dijo, un renacer del debate que ha contribuido al debilitamiento del actual modelo de democracia representativa.

Antes de proceder a examinar la influencia que las nuevas tecnologías tienen para el desarrollo de la teoría de la democracia directa, es conveniente realizar una reflexión que debe presidir cualquier referencia al diálogo/conflicto entre *democracia directa* y *democracia representativa*. En ocasiones, ambos conceptos se oponen como si se tratase de dos visiones antagónicas y claramente delimitadas en sus respectivos perfiles, como si se tratase de dos modelos unitarios carentes de matiz alguno. Para un mejor entendimiento del discurso posterior, es preciso recordar que se trata de un falso antagonismo. Una oposición nítida entre los modelos democráticos antedichos puede realizarse con intenciones dialécticas o para realizar algunas consideraciones académicas. Pero ese es el límite. Ni existe una oposición entre los dos modelos ni éstos son monolíticos, carentes no ya de matices sino de significativas variables.<sup>3</sup>

Esta reflexión cobrará importancia a la luz de lo que habrá de decirse en páginas posteriores. De momento, valga indicar que es pertinente tenerla presente para evitar distorsiones que impedirían una mejor apreciación del rico debate que se esconde tras la confrontación de los dos

<sup>3</sup> Al respecto, por todos, D. Held, *La democracia y el orden global*, Paidós, Barcelona, 1997, p. 337.

modelos. En efecto, oponer sin más democracia directa a democracia representativa aporta escasa información. Las conclusiones serán necesariamente pobres e insuficientes para encontrar alternativas realistas a los dilemas que se plantean en la actualidad. Los interrogantes suscitados por la democracia van más allá de la citada controversia. Pero incluso aquellos que de una u otra manera se encuentran relacionados con la misma, requieren de los matices que enriquecen ambos modelos, matices que en el diálogo adquieren una riqueza inesperada que sirve para ilustrar amplios espacios del debate democrático.

La resurrección de la utopía democrática de manos de la tecnología concurre con viejos alegatos contra la democracia representativa con origen bien en los defectos democráticos atribuidos como inherentes a la idea de representación bien en las desviaciones que para esa teoría ha significado el modelo de Estado de partidos con su cascada de negativas consecuencias para la relación entre el ciudadano y sus representantes.

Frente a ello, es oportuno recordar que dicho modelo no sólo fue mayoritariamente aceptado por razones de índole técnica sino que numerosos argumentos cualitativos han sido empleados en su defensa, hasta el extremo de poder afirmar que las razones técnicas son secundarias para explicar la prevalencia universal del modelo representativo. La representación acompañada de una deliberación racional serviría para cerrar con perfección la escisión entre comunidad y Estado y entre justicia y bien común. La concreción de la democracia exige de la representación aunque pueda ser completada con modelos plebiscitarios que servirían para enriquecer su caudal democrático pero que nunca podrían ocupar una posición de privilegio.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Junto a todo ello, se alude reiteradamente al hecho de que un modelo ideal de democracia directa es imposible, no ya por razones técnicas sino porque no puede superar las dificultades que la complejidad plantea al modelo democrático. Al respecto, L. Aguiar de Luque, *El impacto de las nuevas tecnologías sobre el principio de representación: ¿Democracia directa y democracia representativa?*, Asamblea de Madrid, Madrid, 2003, p. 27; E. W. Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de derecho y la demo-*

Ahora bien, la defensa de la democracia representativa no puede realizarse sin reparar en los defectos objetivos de su funcionamiento. No basta con alegar que es mejor sistema que la democracia directa o con poner de relieve las dificultades de poner en práctica este modelo. Es necesario realizar una lectura crítica del sistema representativo y procurar corregir sus principales disfunciones. Asimismo, habrá que contemplar la posibilidad de enriquecer su componente participativo.

Como se indicó, la creencia de que la democracia representativa se justifica sólo por razones técnicas y que es contraria por definición a la concepción de democracia como ejercicio autónomo y directo del poder por parte del pueblo, sustenta en buena parte la filosofía de la democracia directa.<sup>5</sup> Como se ha señalado, en los últimos años se ha generalizado la impresión de que el reciente desarrollo tecnológico está en la raíz del revival de la democracia directa. Si bien ello es en gran parte cierto, no puede olvidarse que un resurgimiento de la ideología encarnada en la democracia directa tuvo ya lugar con el auge y la proliferación de los sondeos de opinión. En realidad, se trata de un ideal presente de manera constante en la conciencia colectiva y que resurge cuando se presenta una ocasión oportuna que puede tener naturaleza muy diversa.

Antes de examinar con cierto detenimiento las tesis que sustentan la consideración de la democracia directa como modelo alternativo válido a la democracia representativa y las críticas que las mismas merecen, bueno será dejar constancia de la práctica unanimidad existente sobre la repercusión de las nuevas tecnologías sobre el modelo democrático.

---

*cracia*, Trotta, 2000; Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1998; J. Haskell, *Direct Democracy or Representative Government. Dispelling the Populist Mith*, Westview Press, Colorado, 2001; J. K. Kampen y K. Snijkers, "E-Democracy. A Critical Evaluation of the Ultimate E-Dream", *Social Science Computer Review*, vol. 21, núm. 4.

<sup>5</sup> En la defensa de la democracia directa siempre se puede encontrar el eco del temor de Rousseau a ceder con la representación algo irreparable para la definición de la autonomía (J. J. Rousseau, *El contrato social*, Aguilar, Madrid, 1978).

Pueden existir discrepancias sobre la importancia de esa influencia y así hay quien opina que la alteración del modelo democrático será sustantiva frente a quienes consideran que los cambios serán cualitativamente menores. Por otra parte, hay quienes sólo ven ventajas en unos instrumentos de gran potencial democrático y hay quienes ven en los mismos el primer problema para la democracia que ha de venir. Pero prácticamente nadie afirma la neutralidad. Una neutralidad que el paso del tiempo ha desmentido definitivamente. Los hechos están demostrando que esa influencia no es predecible, surge de la misma manera que esas tecnologías se han desarrollado socialmente. De forma espontánea, sin planificación, desde impulsos sociales que sirven de cauce a nuevas formas y agentes de participación política. De hecho, son numerosos los acontecimientos políticos significativos de los últimos años determinados por el soporte tecnológico. Desde las movilizaciones contra la guerra de Irak hasta la campaña que ha hecho posible la elección de Barak Obama como presidente de Estados Unidos, los ejemplos se suceden y es posible ver cómo reducir la presencia de esas tecnologías al debate sobre el modelo democrático es insuficiente.

Como es evidente, todas las tesis que postulan el desarrollo de la teledemocracia beben en fuentes clásicas, críticas con la democracia representativa. Así, Rousseau renace poderoso con su mencionada afirmación de que el pueblo que da representantes deja de ser libre. Los postulados de la democracia directa, enterrados bajo el manto de una imposibilidad material, resucitan cuando esa imposibilidad parece desaparecer. El terreno queda expedito para poner en práctica todos los sueños.<sup>6</sup>

Pero la democracia directa sigue teniendo los riesgos de siempre y alguno nuevo y son numerosos los autores que los han denunciado, advir-

<sup>6</sup> No se olvida la pervivencia de sistemas políticos en los que la democracia directa desempeña en la actualidad un papel relevante. Su propia excepcionalidad es la mejor demostración del papel que en general corresponde a esta forma de la democracia. Sobre la democracia directa en Suiza, California e Italia, véase, Y. Papadopoulos, *Démocratie directe*, Economica, París, 1998.

tiendo del peligro de algunas utopías democráticas.<sup>7</sup> Desde luego, no es un peligro desdeñable que, por muy paradójico que parezca, frente a la ilusión y espejismo que puede representar la democracia directa, el resultado sea una democracia de élites en la que sólo una minoría opina y decide. La crítica a los modelos de democracia directa es amplia y trae a colación cuestiones muy diversas como la complejidad de las decisiones a adoptar, su incompatibilidad con un modelo pausado de adopción de decisiones, la desinformación del voto asociado a dicho modelo o la ingenuidad de confundir al hombre con el ciudadano, por citar alguno de los más utilizados.<sup>8</sup> Junto a estos argumentos u otros similares, hay que considerar los recelos que despierta la irrupción de los movimientos sociales no ya como sujetos activos de la vida política sino como encarnación de la legitimidad o la pervivencia significativa de la tesis de la democracia débil.

La mejor manera de cuestionar y debilitar este modelo es enfrentarlo a su realidad. No basta con decir que los ciudadanos deben ser consul-

<sup>7</sup> La teledemocracia ha sido criticada de manera significativa por Joan Majó. Para este autor es indudable que una democracia que sometiese a consideración universal cuestiones diversas de manera constante, sería una democracia manipulable, fluctuante por la fragilidad de sus conclusiones y, por tanto, llena de riesgos, entre los que no sería el menor el de la tiranía de la opinión pública, una tiranía que dejaría fuera del sistema a los grupos sociales marginales por no tener acceso a las nuevas tecnologías (en este sentido, J. Majó, *La nova democràcia*, en [www.webdemocràcia.org](http://www.webdemocràcia.org), p. 3). También son críticos con la ciberdemocracia, entre otros muchos, J. Cano Bueso, "En torno a las transformaciones de la representación política", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 101, Nueva Serie, Año xxxiv, mayo-agosto de 2001; Y. Papadopoulus, *Démocratie directe*, op. cit.; J. Fishkin, *Democracia y deliberación*, Ariel, Barcelona, 1995.

<sup>8</sup> Veáanse A. Ruiz Miguel, "La igualdad política", *Derechos y Libertades*, núm. 11, 2002; J. Street, "Remote Control: Politics, Technology and Electronic Democracy", *European Journal of Communication* vol. 12, núm. 1, 1997. Es sintomático recordar el escepticismo de Kautsky frente a las fórmulas de democracia directa, en oposición a numerosos de sus correligionarios que veían en ella el instrumento que habría de llevar a la clase trabajadora al poder (K. Kautsky, *Parlamentarismo y democracia*, Editora Nacional, Madrid, 1982).

tados sobre los asuntos que los afectan porque ello es hoy posible. Las decisiones que se adoptan por un gobierno, por una administración, son millones todos los días. Sin necesidad de llegar a la exageración, limitándose a las decisiones significativas, éstas son múltiples cada día.

Es evidente que habría que seleccionar cuáles se someten a consulta, y determinar quién las selecciona, y cómo se formulan. Nada hay que decir sobre las innumerables dificultades que plantea esa selección. Pero, además, no se puede desconocer la necesidad del matiz, imposible en consultas como las descritas. O la necesidad de establecer prioridades y jerarquías propias de toda acción de gobierno. Sin ser conscientes, la complejidad surge como cuestión fundamental a resolver. Es la complejidad del Estado y de la vida social aquello que se alza como primer obstáculo para la materialización de un modelo como el señalado.<sup>9</sup>

Junto a ello, no puede desdeñarse la necesidad de arropar la política con mitos y ropajes. Sin los mismos, su debilidad sería mayor. Se trata de una cobertura legada por la historia. Una historia de siglos a la que no se puede renunciar, so riesgo de la debilidad de un peligroso desnudo. La máquina es fría y el hielo acabaría afectando a todo el funcionamiento del sistema político. El Parlamento como escenario, como lenguaje, como ícono de la democracia, aporta a ésta un valor irrenunciable. En tiempos en los que es necesario ocupar un lugar en el imaginario colectivo, sería suicida para el sistema democrático renunciar a su imagen más reverenciada. Al contrario, debe realizarse todo lo posible por potenciar la misma y proyectarla de manera universal.

<sup>9</sup> Véase al respecto, G. Sartori, "En defensa de la representación política", *Claves de Razón Práctica*, núm. 91, 1999. El mismo autor señala que ninguna técnica decisional individual cumple las cinco exigencias que debe satisfacer un sistema decisional: *a)* atribuir a todos, entendidos individualmente, un mismo peso decisorio; *b)* tener en cuenta la desigual intensidad de las preferencias individuales; *c)* producir resultados de suma positiva; *d)* minimizar los riesgos externos; *e)* mantener bajos los costes decisionales (G. Sartori, *Elementos de teoría política*, *op. cit.*, p. 304).



Ahora bien, el hecho de que las objeciones de todo tipo planteadas a la democracia directa puedan tener la fuerza suficiente como para frenar su puesta en marcha, no significa que los planteamientos sobre los que descansa la democracia representativa puedan permanecer inalterados.

Desde dos perspectivas distintas hay que considerar afectado el actual modelo de democracia representativa. En primer lugar, por el inevitable cuestionamiento que supone la mera posibilidad de llevar a la práctica fórmulas más “completas” de participación democrática. En segundo lugar, por el amplio abanico de posibilidades que para la teoría y praxis política plantea el citado desarrollo tecnológico. En efecto, lejos de moverse entre blancos y negros, el estado actual de la tecnología permite articular distintos instrumentos que sin hacer perder al modelo democrático su carácter representativo lo puedan enriquecer sobremanera con canales complementarios de participación e información. Lo que es innegable es que, como se señaló, los ciudadanos y colectivos sociales harán uso de esa tecnología con fines políticos. Precisamente, una de las características más acusadas de este proceso es la marginalidad del poder público en su impulso y desarrollo. Por ello, las instituciones, y muy singularmente el Parlamento, deben realizar un esfuerzo especial de sensibilidad hacia los cambios de comportamiento político que se suceden en la sociedad. De lo contrario, el riesgo de verse definitiva e irremediamente superados será algo más que una mera consideración hipótesis teórica de estudio.

Así, más que en la posibilidad de eliminar las barreras que hacían inviable la democracia directa, la importancia de la aportación tecnológica a la práctica democrática estriba en las opciones que ofrece para articular un sistema capaz de ampliar cuantitativa y cualitativamente las posibilidades de decisión y participación de los ciudadanos en el proceso político. En función de la perspectiva elegida o, si se quiere, de la intensidad dada a los elementos participativos, se entiende que en la aplicación al modelo democrático de las nuevas tecnologías surge una democracia representativa notablemente complementada por elementos participativos

o lo que ha venido a denominarse “democracia continua”, modelo que no se referiría sólo al tiempo sino también al espacio y que sería identificable con una nueva dimensión institucional de la acción política y de la construcción de la ciudadanía. De alguna manera, la complementariedad entre democracia directa y democracia representativa llama a la complementariedad entre participación y análisis.

Bajo estas premisas, hay quien ha llegado a afirmar que en el escenario de crisis de la democracia representativa, la irrupción de la tecnología puede acabar por hacer totalmente inútil la existencia del Parlamento. Sin embargo, las necesidades del sistema democrático demuestran que ello está lejos de ser verdad. Y no es sólo la referida necesidad de articular respuesta satisfactoria a los numerosos interrogantes derivados de la complejidad política y social del sistema, lo que provoca una respuesta tan categórica. Frente a aquellos que ven en esas tecnologías un enemigo poderoso para la institución, conviene subrayar su firme compatibilidad. De hecho, la renovación del Parlamento habrá de venir, en gran medida, de la mano del nuevo papel que el desarrollo tecnológico le permite realizar en el escenario democrático. La adecuada utilización de las herramientas tecnológicas le posibilitará enriquecerse con nuevos cauces de participación hasta el punto de poder convertirse en la referencia ineludible de la continuidad de la democracia.<sup>10</sup>

Por otra parte, es preciso advertir que no todo en la irrupción tecnológica implica más democracia. También existen problemas, y no de pequeña importancia. Así, el enriquecimiento que para el modelo de democracia representativa pueden suponer los canales de participación e información que ofrece esa tecnología a la política, plantea al estudioso una interesante paradoja. La profundización en los elementos participativos del sistema democrático no puede desligarse de la paralela necesi-

<sup>10</sup> Un buen ejemplo de las posibilidades que las nuevas tecnologías ofrecen a la relación Parlamento-ciudadanos en, P. Mambrey, H. P. Neumann y K. Sieverdingbeck, “Bridgin the Gap between Parliament and Citizan-the Internet Services of the German Bundestag”, *Parliamentary Affairs*, vol. 52, núm. 3, 1999.

dad de un mayor conocimiento, que no simple información, en aquellos llamados a participar. La citada reflexión queda reforzada a la luz de lo que para la misma supone la consolidación del escenario tecnológico. La conclusión no puede ser sino que profundizar en los elementos participativos del sistema, como parece inevitable, supone, simultáneamente, incorporar una dosis de elitismo a la política frente a la tendencia democratizadora de la misma dominante durante el último medio siglo. La utilización y el aprovechamiento de esas tecnologías dista de ser algo general. Con todavía mayores dificultades se topa la conversión de la información que proporcionan en conocimiento. De esta manera, y paradójicamente, no es exagerado decir que su irrupción en la política, presunta y realmente favorecedora de la participación ciudadana, puede acabar en un modelo menos democrático, un modelo en el que unas élites hayan adquirido un elevado grado de influencia a través de las posibilidades de participación que se ofrecen y una mayoría de la población resulte de hecho discriminada en la intensidad de la participación política.<sup>11</sup>

La participación política no puede quedar restringida a aquellos que sepan desenvolverse en el mundo de las nuevas tecnologías. Su emergencia tiene como uno de los mayores riesgos el abrir una nueva vía de fractura social. La que separe a aquellos que aprovechen y disfruten su utilización de aquellos que queden marginados de sus beneficios como consecuencia de su desconocimiento o no posibilidad de acceso. Es misión fundamental de los poderes públicos evitar que esta brecha se consolide y origine una nueva y peligrosa dualidad social. Al Parlamento le corresponderá atender a este reto desde su perspectiva. Es decir, desde la política. Así, su función será, básicamente, evitar que el desarrollo de las nuevas tecnologías haga surgir una sociedad dual en torno a la vida pública y la participación política. En consecuencia, no sólo deberá procurar que las ventajas participativas que facilitan lleguen a todos sino

<sup>11</sup> Sobre la democracia directa y la fractura de la igualdad política, Y. Papadopoulos, *Démocratie directe, op. cit.*, pp. 177-186.

que deberá ser garantía de que, en última instancia, el espectro social se encuentra políticamente representado en toda su pluralidad. Paliar las derivas elitistas y minoritaristas a las que se enfrenta el sistema político se convierte en uno de los primeros retos que en los próximos años habrán de enfrentar las instituciones democráticas.

El Parlamento debe servir a reforzar la vinculación entre la opinión pública y el sistema democrático. Una opinión pública que, cada vez en mayor medida, va a tener en Internet uno de los instrumentos esenciales para su conformación. El Parlamento no puede permitir que le suceda lo mismo que cuando se desarrollaron los medios de comunicación social de masas.

El hecho de que en su momento no se adaptase a las transformaciones derivadas de su consolidación ha sido uno de sus principales lastres para lograr los fines que le son inherentes. La tecnología supone, necesariamente, una revolución en el proceder de la comunicación y, por tanto, en la realidad y conformación de la opinión pública. El Parlamento, lejos de mostrarse ajeno a su suceder, tiene que aprovechar las ventajas que le ofrece la nueva situación para paliar uno de sus mayores déficits, su relación con ese público.

Más allá del debate sobre la vigencia/conveniencia de la democracia directa y la suficiencia del actual modelo de democracia representativa, el poder público está obligado a favorecer el desarrollo de nuevos instrumentos de participación. La calidad de la representación lo exige y la nueva cultura derivada del desarrollo tecnológico, le enfrenta al desafío de responder a exigencias sociales nuevas y poderosas.<sup>12</sup> En esta encrucijada, el Parlamento ha de optar por un modelo favorecedor de una democracia más participativa, de una democracia en la que los ciudadanos se encuentren más vinculados tanto a sus representantes como a la actividad que éstos despliegan. Simultáneamente, habrá de reivindicar el valor

<sup>12</sup> Véase R. Vargas-Machuca, "La calidad de la democracia", *Claves de Razón Práctica*, núm. 165, p. 38.

y concepto de la representación. Desde un mayor nutriente, desde una mayor participación, esa tarea será más sencilla, facilitando el ejercicio de la función de liderazgo que corresponde a la política institucionalizada.

La extraordinaria sensibilidad del Parlamento exige la adopción de las cautelas precisas para no sufrir una erosión innecesaria. Deben adoptarse tanto en relación con el fondo como con la forma, ya que ambas perspectivas son esenciales a la institución. La dimensión normativa de la reforma parlamentaria tiene que ser especialmente cuidadosa con este aspecto. Para ello, es preciso que los cambios se realicen desde el máximo consenso político posible, sino desde la unanimidad, y que tengan presente la diversa naturaleza de los riesgos existentes.<sup>13</sup>

### **Las Cortes de Aragón frente a la crisis**

La capacidad de respuesta del Parlamento autonómico debe examinarse en el marco establecido tanto por el correspondiente sistema de partidos como por los debates horizontales que sufre hoy toda institución parlamentaria. Es en el marco de esa profunda crisis que afecta tanto a sus actores más destacados como a las propias estructuras institucionales, donde se podrá reflexionar sobre la capacidad de la institución para hacer frente a la crisis económica.

Antes de realizar un breve excursión sobre la respuesta que desde la institución se haya podido dar a la crisis, debe subrayarse la trascendencia de que desde las instituciones políticas se emita a la sociedad el mensaje de que desde las mismas se ha reaccionado y se combate con la mayor eficacia la situación de crisis. La crisis económica que azota a la

<sup>13</sup> Véase G. Sartori, *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1992, p. 188; J. Prats i Catalá, "Por unos parlamentos al servicio de la democracia, la eficiencia económica y la equidad social", *Revista Reforma y Democracia*, núm. 6, Caracas, p. 6; M. Delgado-Iribarren García-Campero, *Las nuevas tecnologías en la vida parlamentaria*, RCG, núm. 52, 2001, p. 318.

mayoría de los países europeos tiene en España una singularidad muy acusada como es su muy elevada traducción en desempleo. Una traducción en cifras superiores al 20% de la población activa y que, de manera inevitable, conlleva la erosión de la credibilidad en partidos y políticos, como viene reflejándolo el Centro de Investigaciones Sociológicas en sus últimas encuestas. La crisis en general, pero el paro en particular, está actuando como un formidable ácido corrosivo de la credibilidad ciudadana en las instituciones.

No puede decirse que el discurso de las instituciones parlamentarias haya sido modificado con radicalidad a la luz de los acontecimientos. Pero sí pueden mencionarse algunos cambios que merecen traerse a colación. Son cambios en la mayoría de las ocasiones impulsados por la mayoría de gobierno que se ha visto obligada a hacer frente a una situación económica delicada, que conlleva la obligación de adoptar determinadas medidas económicas, medidas para las que se exige la intervención del Parlamento. Este dato es importante resaltarlo. Las características de la forma parlamentaria de gobierno existente sin distinción en todas las Comunidades Autónomas implican que las decisiones relevantes de política económica, aun cuando deban ser adoptadas en última instancia por la respectiva Cámara parlamentaria, sean realmente decididas por el Poder Ejecutivo.

Así, en Aragón si bien el protagonismo del debate va a recaer finalmente en la sede parlamentaria, al someterse a aprobación dos leyes bandera como primera muestra del cambio de política económica, la decisión sobre las mismas ha correspondido al gobierno de Aragón. A los dos grupos parlamentarios que lo sostienen, Partido Popular y Partido Aragonés, les corresponderá que los deseos del Ejecutivo adopten finalmente forma de ley.

Los dos textos legislativos han sido el proyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria y el Decreto-Ley de Medidas Urgentes de Racionalización del Sector Público Empresarial. Como se ve, el procedimiento

elegido para su tramitación, difiere. En un caso, se ha remitido al Parlamento para su tramitación como un proyecto de ley ordinario. En otro, ha dominado la urgencia y se ha adoptado la forma de decreto-ley.

En relación con ambos textos, a la Cámara aragonesa le va a corresponder una función de control. Existiendo una sólida mayoría como es la actual alrededor de los grupos parlamentarios del Partido Popular y del Partido Aragonés, difícilmente la oposición podrá introducir modificaciones en los textos de referencia sino es con el consentimiento de los citados grupos parlamentarios. Pero si la modificación es difícil, el control será consustancial al debate en la sede parlamentaria. Publicidad, enmienda, debate. Desde luego, estas características de control serán más intensas en el procedimiento legislativo ordinario que en la tramitación del decreto-ley. Pero también en esta norma el Parlamento asumirá un esencial papel de escenario y control, obligando al gobierno y a los grupos parlamentarios que lo sostienen a argumentar la defensa que mantiene los citados textos.

El proyecto de ley de estabilidad presupuestaria se vincula desde su exposición de motivos con la profunda crisis económica que atraviesa el país y, en particular, con la reforma realizada del artículo 135 de la Constitución. La finalidad de la ley sería establecer un marco normativo que regule e instrumente las acciones encaminadas a garantizar la estabilidad presupuestaria con la intención de alcanzar una sostenibilidad financiera a medio y largo plazos de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. Como principios generales se recogen en la ley: estabilidad presupuestaria, definida como equilibrio o superávit presupuestario; principio de plurianualidad; principio de transparencia; sostenibilidad financiera; eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos y el principio de responsabilidad sobre la asunción del compromiso del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria por parte de los entes que conforman el sector público de la Comunidad Autónoma.

La ley dispone, asimismo, que la deuda pública deberá mantenerse en un nivel prudente de conformidad con los compromisos adquiridos por el Estado español con la Unión Europea.

Una cuestión importante es la definición del ámbito subjetivo, tarea que la ley acomete en su artículo 2o. La ley aboga por un concepto amplio que, además de la administración de la Comunidad Autónoma en sentido estricto, integra a los organismos autónomos y las entidades de derecho público administrativas dependientes de la administración; las entidades de derecho público empresariales, sociedades mercantiles y fundaciones dependientes de la administración; consorcios dotados de personalidad jurídica propia, en los que participe mayoritariamente la Comunidad Autónoma; la Universidad pública de Aragón y los entes dependientes de la misma y aquellos otros entes no incluidos expresamente que determine el departamento competente en materia de Hacienda, de acuerdo con los criterios establecidos en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Como se ha indicado, la otra norma sobre la que va a tener que pronunciarse la Cámara aragonesa es un decreto-ley. El presupuesto del mismo es la necesidad de una respuesta urgente por parte del gobierno de Aragón en orden a racionalizar la estructura pública empresarial de la Comunidad Autónoma. Desde ese presupuesto, se ha iniciado un proceso de reestructuración del sector público empresarial basado en la extinción, fusión y disolución de sociedades públicas y en la introducción de medidas de optimización en la gestión de aquellas empresas que subsisten. La finalidad es arbitrar un conjunto de decisiones que permitan a las distintas sociedades avanzar por la senda de la eficacia y de la eficiencia.

A tal fin, el decreto-ley recoge una serie de medidas urgentes aplicables al sector público empresarial, de régimen económico-financiero, de control, contratación y de recursos humanos para la racionalización y mejora de la gestión de las sociedades empresariales autonómicas.



El decreto-ley establece que las sociedades deberán adecuar sus presupuestos al objetivo de estabilidad presupuestaria, en términos de al menos equilibrio económico financiero y conforme a lo previsto en la legislación de estabilidad presupuestaria. Asimismo, las sociedades que en su gestión pudieran afectar al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de la Comunidad Autónoma de Aragón estarán obligadas a presentar un informe de gestión sobre las causas del desequilibrio y un plan económico financiero de saneamiento.

El proyecto de ley de estabilidad presupuestaria tendrá los trámites obligados que corresponde al procedimiento ordinario en el reglamento parlamentario, incluyendo la posibilidad de enmienda por parte de los grupos parlamentarios. La mayoría que sostiene al gobierno, 37 escaños, la suma de los diputados de los grupos parlamentarios popular y aragonés, es suficientemente amplia como para no prever sorpresas en la tramitación. Pero la presentación de enmiendas por parte de los grupos parlamentarios de la oposición permitirá visualizar las distintas alternativas ideológicas ante la crisis.

En el supuesto del decreto-ley, sólo es seguro el debate de totalidad para convalidar el mismo en el plazo de 30 días desde su aprobación por el Consejo de Gobierno. En ese debate, los distintos grupos parlamentarios volverán a tener ocasión para expresar su parecer en torno a una de las normas medidas fundamentales adoptadas por el gobierno en relación con la crisis. También es posible que el decreto-ley acabe tramitándose posteriormente como proyecto de ley, ampliando la capacidad de influencia y debate de los grupos parlamentarios.

Más allá de la discusión en torno a estos dos textos legislativos, sin duda las medidas más significativas adoptadas hasta la fecha por el gobierno de Aragón, los grupos parlamentarios de la oposición están centrando buena parte de su actuación en relación con la crisis económica, lo que sin duda es demandado por los ciudadanos. En buena medida, la credibilidad de la institución parlamentaria dependerá de su capacidad

de transmitir a los ciudadanos su eficacia en relación con la presente situación de crisis. Una sensación en sentido contrario erosionaría aún más la confianza ciudadana en la política y en las instituciones. La crisis debe ser tomada en consideración por los distintos actores políticos como una oportunidad para reencontrarse con la ciudadanía.



# Indignación. Política de movimiento, nueva ola de movilizaciones y crisis de representación

*Raimundo Viejo Viñas\**

## **El 15M, un actor inesperado**

El 15 de mayo de 2011, a una semana de las elecciones municipales y autonómicas, la red activista Democracia Real Ya! (DRY) convocaba a manifestarse contra la política económica del gobierno. Más allá incluso de esta primera y más explícita reivindicación, la jornada también se planteaba como denuncia de un déficit democrático que había hecho posible el giro a la derecha del gobierno de Zapatero. Esta exigencia de una “democracia real ya” —contrapuesta a la democracia realmente existente— no es que dejase margen para demasiadas dudas. El problema de la política económica no sólo era una cuestión de orientación más o menos progresista de las decisiones gubernamentales. Se trataba, además, de un problema de calidad de la democracia o, más aún, de consecución inmediata de una democracia “real”.

Por otra parte, el 15M no era una fecha cualquiera en un calendario abstracto, sino toda una declaración política en sí misma. Bajo lemas como *Toma la calle* o *No somos mercancías en manos de políticos y banqueros*, la DRY aspiraba a visibilizar el descontento ciudadano por encima de la con-

\* Doctor en Ciencia Política. Profesor en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Correo electrónico: [raimundo.viejo@upf.edu](mailto:raimundo.viejo@upf.edu)

tienda entre partidos, pero aprovechando al mismo tiempo la centralidad mediática de la propia campaña electoral como una estructura de oportunidad política particularmente favorable a la movilización social. Tan sólo desde las expectativas previstas por la DRY, el 15M ya habría podido ser considerado un gran éxito de movilización; un logro más a inscribir en la serie de convocatorias de los meses precedentes y que apuntaba a la lenta, pero imparable, emergencia de un nuevo ciclo de movilizaciones.

Y es que el 15M venía a situarse en una clara línea de continuidad y refuerzo con la convocatoria de Juventud sin Futuro (JSF) del 7 de abril o las acciones de *Anonymous* contra la Ley Sinde organizadas con motivo de los Premios Goya. No cabe duda que en los meses anteriores, especialmente desde la huelga general del 29, las redes activistas —en gran medida escépticas respecto del papel de los grandes sindicatos— habían comenzado a movilizarse de forma crecientemente autónoma. A pesar de que estos indicadores precedentes incentivaban y auguraban un incremento de participación, el 15M desbordaría las previsiones más optimistas entre sus convocantes.

El 15 de marzo el éxito de participación fue tal que, tras finalizar las manifestaciones, algunos grupos reducidos se sintieron fuertes como para proyectar la acción colectiva de forma disruptiva más allá de la propia convocatoria de la DRY. En la Puerta del Sol (Madrid), en Plaça de Catalunya (Barcelona) y en otras céntricas plazas de las principales ciudades, una multitud comenzó a congregarse y se decidió por acampar en el espacio público de manera indefinida. Durante los días siguientes la tensión fue en aumento ante la persistencia de los acampados por seguir en su sitio y las frustradas tentativas policiales por desalojar las plazas.

La situación creada en las plazas recordaba a la jornada de reflexión del 13 de mayo de 2004 (víspera de la inesperada victoria electoral de Zapatero). Ningún partido en campaña estaba especialmente interesado en asumir los riesgos de eventuales excesos policiales en el desalojo de las plazas. De esta suerte, los costes de participación en la acción

colectiva cayeron en picado y las redes activistas se ganaron un enorme apoyo social. Durante el resto de la campaña electoral, la agenda de los partidos quedó eclipsada por la irrupción del que se conocería como el Movimiento del 15M o Movimiento de los Indignados, en alusión al exitoso opúsculo de Stéphane Hessel (2011), *¡Indignaos!*

Con la campaña electoral finalizada y los resultados en la mano (el 15M no interferiría de manera sustantiva en el resultado final) se produjo un apagón mediático momentáneo al que pronto seguiría, no obstante, un repunte movilizador que volvería a situar el movimiento en los grandes titulares de los medios de comunicación. Desde entonces hasta hoy, el 15M ha ido adoptando múltiples configuraciones, modificando sus repertorios de acción, atravesando con mayor o menor éxito sucesivos momentos de mayor o menor contención con las autoridades públicas (15J, 19J, 25S, 15O, 17N...). Al mismo tiempo, el 15M se ha expandido en las realidades locales de los barrios y ha establecido conexiones entre diferentes realidades sectoriales del movimiento por veces anteriores al propio 15M, pero ahora integradas de manera sinérgica en un mismo proceso de movilización social. El mejor ejemplo de esto último acaso nos lo brinde la manera en que el activismo de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) se sumó al 15M para salir reforzada de manera exponencial en sus acciones contra los deshaucios.

La irrupción del 15M en plena campaña electoral no alteró, empero, el resultado de forma perceptible y directa. Antes bien, más que en el marco de la competencia electoral, el 15M ha dado en proyectarse más allá (y al margen) de la política de partidos, en una lógica radicalmente diferente, alternativa incluso respecto de las prácticas habituales del activismo de siempre. En las plazas ocupadas han comenzado a cobrar fuerza consignas de ruptura como *No nos representan, Este sistema, lo vamos a cambiar* o *Le llaman democracia y no lo es*. Y en una lógica no menos rupturista, las redes implicadas en el 15M se presentaron en la constitución de ayuntamientos y comunidades autónomas o se personaron,

desobedientes, con el objetivo de bloquear la sesión del *Parlament* que votaría los recortes presupuestarios del gobierno catalán justo un mes más tarde, el 15 de junio.

Aunque algunas acciones desobedientes puntuales no obtuvieron un seguimiento multitudinario, no deja de sorprender el enorme respaldo que a la postre han conseguido despertar. Así, por ejemplo, tras el bloqueo del *Parlament*, apenas unos días después, el 19 de junio, tuvo lugar en la ciudad de Barcelona una de las manifestaciones de mayores dimensiones que se recuerdan en años. Las consignas más coreadas fueron aquellas que exigían la dimisión del *conseller d'Interior*, Felip Puig, por la actuación policial bajo su mando ante el bloqueo del *Parlament*. Lejos de constituir la expresión de una escisión en el interior del movimiento, este distinto grado de implicación de las redes sociales en las distintas acciones se inscribe en una lógica común de alineamientos cambiantes de las redes que resulta de un repertorio activo.

Al día de hoy el Movimiento del 15M se encuentra todavía lejos de haberse agotado. Cosa distinta es que sus expresiones públicas se hayan transformado de acuerdo a la exigencia de cambio repertorial que requiere el progreso de todo ciclo de movilizaciones. Como veremos, por su propio despliegue, el ciclo prosigue su curso alcista. Su proliferación no se ha detenido y queda por ver si ha disminuido su apoyo oficial. Su entrelazamiento y retroalimentación sinérgica con otros procesos de movilización a los que se liga tan estrechamente en una única ola de movilizaciones (así, por ejemplo, las huelgas de la sanidad y la universidad de los días 15, 16 y 17 de noviembre), nos muestra hoy una matriz extremadamente compleja, dinámica y difícilmente reductible a las expresiones más visibles de las grandes manifestaciones.

Más aún: a nivel global, las movilizaciones posteriores de *Occupy Wall Street* y el 15 de Octubre no sólo han venido a tomar el relevo del 15M sino que han puesto de manifiesto una línea de despliegue transnacional del movimiento que va desde Túnez y Egipto hasta Estados

Unidos y los países más desarrollados (aquellos en los que más eco está teniendo actualmente). Así, si en el 15M la referencia inexclusable a la hora de redefinir el repertorio de acción colectiva era la Plaza Tahrir, materia prima del cambio repertorial, en la convocatoria de *Occupy Wall Street* se hacían presentes a su vez las lecciones extraídas de la *#spanishrevolution*. Pocas semanas después de *Occupy Wall Street*, el 15o, la jornada de movilización global lanzada ya desde el 15M, se desplegaba a lo largo y ancho del planeta por medio de las distintas concreciones a que daba lugar el "marco interpretativo" (*frame*) "*Occupy*" (... *Wall Street, Oakland, Berlin, Melbourne, Your Mind, the Congress*, etc.). La ola global de movilizaciones no ha dejado de proseguir su curso mostrando una sorprendente capacidad recombinatoria.

Cuando se acaban de escribir estas páginas todavía es temprano para poder avanzar una propuesta de análisis concluyente. No obstante, si miramos atrás, desde una perspectiva que tenga en cuenta lo que ha sido a más medio y largo plazo la política de movimiento, podemos adelantar ya algunas hipótesis tentativas en la evaluación de lo que han sido estos meses. Desde el que podríamos calificar metodológicamente como un análisis de la tendencia, nuestra investigación se abre así a la particular genealogía en que se inscribe el 15M en tanto que expresión más acabada de la política movimentista, a fin de examinar cómo incorpora, *sui generis*, aquellos elementos que se pueden rastrear en las innovaciones repertoriales de la fase a la baja de la última ola de movilizaciones (2003-2010).

En otros trabajos que han visto las luces en estos últimos tiempos<sup>1</sup> hemos apuntado algunos primeros elementos que en esta ocasión incorporaremos, reevaluaremos y ampliaremos, bien que siempre en la incertidumbre que nos brinda un objeto de estudio tan proceloso, ciertamente, pero también en la confianza de que no hay más camino que el que se hace al andar. A estos efectos, en lo que sigue nos proponemos abordar, primeramente, la caracterización del 15M en aquello que lo hace singular

<sup>1</sup> Raimundo Viejo Viñas (coord.), *Les raons dels indignats*, Pòrtic, Barcelona, 2011a.



en relación con otras expresiones anteriores de la política de movimiento. Sin minusvalorar las continuidades que se evidencian en las prácticas activistas del 15M, destacaremos aquellos aspectos más innovadores o rupturistas. Se trata con ello de perfilar los cambios que pueden estar incidiendo sobre el desarrollo actual del movimiento, identificando aquellas variables más significativas a estos efectos.

A continuación, innovaciones en mano, procuraremos sus orígenes experimentales en las propias prácticas de la acción colectiva disruptiva que ha tenido lugar en los últimos tiempos, para así poder identificar el rastro de ese futuro anterior en que se constituye la política de movimiento. La razón para ello es sencilla: el 15M no sale de la nada. Antes bien, tal y como hemos destacado con anterioridad en referencia al estudio de caso sobre la red Alternativas Nómadas,<sup>2</sup> la serie de acciones colectivas disruptivas que originan las condiciones de posibilidad del 15M se encuentran inscritas en la abigarrada trayectoria experimental que han seguido las redes activistas desde 2003 hasta el presente. En dicha trayectoria, el complejo entramado de redes activistas fue perfeccionando los distintos componentes que a partir del 15M han comenzado a cristalizar en un repertorio movilizador más efectivo, consistente e integrado. Gracias a una aproximación genealógica a medio plazo, resulta posible determinar cuáles son aquellos componentes repertoriales que han promovido con éxito la movilización social.

Por último, como colofón al análisis precedente, abordaremos la manera en que el 15M interroga hoy al régimen sobre la crisis de la representación política. Más allá del discurso académico y mediático sobre la desafección, con el 15M parece cada vez más evidente que una parte significativa y significativa de la sociedad, en modo alguno antidemocrática, violenta o pasiva, cuestiona las limitaciones del actual diseño institucio-

<sup>2</sup> Raimundo Viejo Viñas, "Do 15F ao 15M. As mutaçons rekombinantes do repertório antagonista", en Alfredo Iglesias (coord.): *15M. O pobo indignado*, Laiovento, Compostela, 2011b.

nal del régimen político español apuntando a cuestiones largo tiempo lastradas: desde la ley electoral hasta la reforma del Senado, pasando por la insuficiencia de los mecanismos previstos para el rendimien- to de cuentas, el desafío del 15M es el de la democratización misma.<sup>3</sup> En este orden de cosas, el 15M ha abierto algunos interrogantes e incluso reali- zado alguna propuesta (así, por ejemplo, la iniciativa Democracia 4.0) que requieren de una atención especial y un debate en mayor profundi- dad de lo que por el momento hemos visto.

### **Discontinuidades en la política del movimiento**

Si algún rasgo caracteriza al 15M ése es el de su radical discontinuidad respecto de otros ciclos precedentes. Si hasta el momento la política de movimiento nunca había desbordado de manera multitudinaria al ré- gimen, limitándose por lo general a exigir un cambio en la orientación de las políticas públicas, con el 15M nos encontramos por vez primera ante una ruptura potencial del horizonte constitucional de 1978. No se trata ya sólo de marcos interpretativos más o menos ambivalentes como los primeros lemas convocantes de la DRY *No somos mercancías en manos de políticos y banqueros* o *Toma la calle*; sino también de otros inequívoca- mente destituyentes como los coreados *No nos representan* o *Le llaman democracia y no lo es*, incluso, de algunos abiertamente rupturistas como *Este sistema lo vamos a cambiar*.

Como toda política de movimiento, el 15M es expresión de una pri- mera ruptura desobediente con el mando. En esta ocasión, sin embargo, no nos encontramos ante la habitual “ruptura para la negociación poste- rior” de la reorientación de las políticas públicas. Antes bien, si algo ha sorprendido hasta lo característico del 15M eso ha sido la imposibilidad de negociar con él, su negativa a sentarse en una mesa de negociaciones.

<sup>3</sup> Charles Tilly, *Democracia*, Akal, Madrid, 2010.

Carente de estructuras jerárquicas, portavoces autorizados o un programa unitario y coherente, el 15M se ha conformado como un actor que rompe con las reglas del gobierno representativo y, más allá de esta ruptura incluso, con las propias reglas de la propia gramática política en que se funda el régimen en vigor.

Henos aquí ante un primer problema analítico que, de momento al menos, ha escapado a la mayor parte de los especialistas: el calado último de su radical discontinuidad o, si se prefiere, el grado de ruptura del 15M con el actual régimen político español. Ciertamente es que, como acertadamente ha remarcado,<sup>4</sup> el 15M tiene dos almas: declaradamente rupturista, la una; meramente “indignada”, la otra. La primera de estas almas estaría integrada por las redes activistas de los que Taibo llama “movimientos sociales alternativos”. En términos ideológicos sería declaradamente libertaria, anticapitalista y partidaria de las asambleas y la autogestión; en términos organizativos optaría por una articulación basada en redes de confianza.

La segunda, por el contrario, la compondría una generación de jóvenes más bien despolitizada y descontenta por el desajuste entre su formación y sus expectativas de vida. Su discurso pivotaría básicamente en torno a la reivindicación de sus capacidades cognitivas y a una métrica de la justicia más bien meritocrática. En términos organizativos se decantaría por el recurso a las redes sociales y otros dispositivos cibernéticos.

Pero si bien es cierto que en el 15M se pueden distinguir estas dos almas, no es menos cierto que únicamente el desarrollo de los acontecimientos determinará cuál de ellas prevalece. En efecto, un diagnóstico sociopolítico del perfil de los participantes en el 15M resulta insuficiente por estático y coyuntural. Al enunciarse como una foto fija, esta aproximación prescinde de tomar en consideración que el movimiento no sólo

<sup>4</sup> Carlos Taibo, *Nada será como antes. Sobre el movimiento 15M*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2011.

no sale de la nada, sino que, además, puede perdurar y declinarse en múltiples sentidos. Huelga decir que la distinción entre estas dos almas, analíticamente útil para comprender la coyuntura, no se corresponde con dos realidades compartimentadas en el terreno empírico y que un análisis en profundidad seguramente difuminaría estas distinciones. Tampoco parece, por demás, que las perspectivas de los planes de ajuste y recortes con los que se ha venido afrontando la crisis y que cabe esperar se endurecerán todavía más con la alternancia en el poder, prefiguren un escenario de cooptación e integración por el régimen del “alma meritocrática” en detrimento del “alma activista”.

A los efectos que ahora nos interesan, la clave es identificar las principales novedades que incorpora el 15M a la política del movimiento. Y ello en la asunción que desde la consideración de los cambios repertoriales como variable independiente podemos identificar el salto o mutación experimentado por la política del movimiento, así como determinar sus vectores de desarrollo potencial. Dicho con otras palabras: dado que el cambio de repertorio se ha demostrado históricamente como clave de interpretación del relanzamiento de ciclos y olas de movilización, cabe esperar que en su propia genealogía nos resulte posible avanzar las hipótesis de los desarrollos futuros del 15M, así como las lecciones que de él se podrían derivar para el propio régimen político. Lejos de presentar un análisis exhaustivo, que sin duda requiere un trabajo en mayor profundidad y a medio plazo, a continuación exponemos algunos de estos rasgos innovadores.

### *Movilizaciones globales, concreciones locales*

El 15M no es un fenómeno español. Se encuentra inmerso, de hecho, en un contexto de cambio repertorial mucho más amplio que se opera, a escala global, desde que la ola altermundialista alcanzó su máximo

despliegue iniciando su fase descendiente. Con ello no nos referimos tan sólo a la inmediata referencia de las revueltas en el norte de África y Oriente Medio, sino también a otros ciclos de movilizaciones como los ciclos franceses de la *banlieue* en 2005 o contra el contrato de primer empleo (CPE) en 2006; la incesante revuelta helénica, desde 2008 en adelante; el ciclo de movilizaciones de 2009 que ha acabado provocando el cambio de régimen en Islandia, o las manifestaciones lusas de *Generação à rasca* y el Movimiento 12 de Março.

A diferencia del llamado “movimiento antiglobalización o altermundialista”, estas expresiones de la política de movimiento se inscriben en una ola transnacional de movilizaciones que, lejos de perseguir las cumbres de las agencias de la gobernanza global, se concretan en sus respectivos ámbitos territoriales desde la adaptación modular de los repertorios y la proyección de éstos más allá de sus propias fronteras. Se trata de un ejercicio recombinatorio que reterritorializa para volver a desterritorializar a continuación en función de los éxitos movilizadores. La transnacionalidad del 15M no es, por ello mismo, únicamente espacial, sino también temporal.

Huelga decir que en este proceso el papel de la *web 2.0* está siendo de una importancia decisiva. Pero no tanto a la manera de la realización del ideal cosmopolita altermundialista cuanto por medio de una sucesión de implosiones en distinto grado y manera bajo la interficie global. Al contrario de su predecesora, la ola de movilizaciones en curso no opera en la oposición a la sujeción a un eje vertical de mando prefigurado por la gobernanza global, sino de manera transversal al mismo, generando cortocircuitos sistémicos en los diferentes ámbitos de referencia territorial en que opera por medio de la vindicación de una democracia efectiva frente a los déficits de legitimidad de las políticas con que se gestiona la crisis.

En esta otra lógica de conflicto, no es tanto en el repliegue o afirmación del Estado nacional como en la reivindicación del poder para sí de un *demos*, donde adquiere sentido la política de movimiento.

*Las redes sociales, media y organización*

El papel de las redes sociales como *Facebook*, *Twitter*, *n-1*, etcétera, ha sido destacado como la gran innovación repertorial de las revueltas del África septentrional y Oriente Medio. Un tema que también se ha hecho común al 15M y a Occupy. Se ha hablado así de la *twitterrevolution* o, más irónicamente, de mayo del *seixanta-tweet* (juego de palabras en catalán que resulta de intercambiar “vuit” —ocho— por “tweet”) para destacar la importancia de la *web 2.0* y las redes sociales en la actual ola de movilizaciones.<sup>5</sup>

No obstante, contrariamente a lo que ha venido siendo el análisis habitual del papel de las redes sociales respecto al 15M, no se puede considerar que éstas se limiten a ser otro medio de comunicación alternativo más. Al contrario, más que medios de comunicación, las redes sociales se han convertido en poderosas máquinas de subjetivación para la que ha sido definida como la primera “generación pos-alfa”.<sup>6</sup> Y lo que aún es más importante: las redes sociales han venido a dar soporte organizativo a un cuerpo social que carecía del instrumental necesario para subjetivarse en una esfera propia.

En efecto, si queremos comprender de manera integral el papel desempeñado por las redes sociales en el 15M no debemos perder de vista su dimensión organizativa. Más que en sus aspectos comunicativos, de hecho, es en la organización del movimiento donde se ha operado la mutación más decisiva. No cabe duda de que las redes sociales se encuentran en el centro mismo de los cambios operados en la constitución material y sobre los que hoy se despliega la ola de movilizaciones.

Al contrario de quienes piensan en las redes sociales como un momento de subjetivación anterior al encuadramiento organizativo de las subjetividades (a su “sujeción”, que podría decirse en términos foucaul-

<sup>5</sup> Hibai Arbide y Pin Gala, “Maig del seixanta tweet”, 2011, publicado por el portal *Enfocant.net*, <http://enfocant.net/noticia/maig-del-seixanta-tweet>, última consulta: 29 de noviembre.

<sup>6</sup> Franco Berardi, *Generación Post-alfa*, Tinta Limón, Buenos Aires, 2007.

tianos), la subjetivación operada en ellas se encuentra ya prefigurada por la propia estructura reticular en que tiene lugar y encuentra en su propia procedimentalidad la manera de satisfacer sus propias exigencias organizativas y ser eficaz respecto a sus propios parámetros. No necesita, pues, ninguna instancia externa que la organice. Más allá de la *web 1.0*, en la que el cuerpo social requería de la decisión política *ex ante* y por ende de una voluntad de actuación (el activismo propiamente dicho), la red deviene ahora acción en sí misma, inmanente a su propia corporeidad y de ahí ese permanente territorializarse y desterritorializarse de la plaza a la red y viceversa que ya no precisa de la voluntad política explícita del activista para hacerse inmediata.<sup>7</sup>

#### *El enjambre y la aceleración de sus alineamientos*

En relación con lo anterior encontramos en el 15M otro rasgo que, aunque también rastreable en el altermundialismo, se ha visto modificado de manera sustantiva en la actual ola de movilizaciones. A saber: la aceleración de los alineamientos de las redes implicadas o lo que se conoce igualmente como *swarming*, en alusión al operar como un “enjambre” (*swarm*) del cuerpo social en situaciones contenciosas.<sup>8</sup>

Gracias al soporte de la *web 2.0*, el funcionamiento de las redes activistas (el particular enjambre que configuraban) se ha acelerado hasta modificar su propia lógica interna, toda vez que los procesos de agregación se producen ahora prácticamente en tiempo real y de manera simultánea a cuanto sucede en la arena pública. Vemos caer así las últimas barreras que separaban los límites organizativos que disociaban a los activistas de otros participantes en las acciones colectivas. En contrapo-

<sup>7</sup> Raimundo Viejo Viñas, “Do 15F ao 15M. As mutaçons rekombinantés do repertório antagonista”, *op. cit.*

<sup>8</sup> John Arquilla y David Ronfeldt, *Swarming & The Future of Conflict*, RAND, Santa Mónica, 2000.

sición a las listas de correo electrónico, las páginas *web* estáticas y otras herramientas de la *web 1.0*, el salto a la versión 2.0 ha precipitado las posibilidades de (re)alineamientos liquidando aún más la antigua centralidad de las redes activistas, diluyéndolas en un cuerpo social hiperconectado. En otras palabras: gracias a las redes sociales de la *web 2.0*, todo participante deviene de algún modo activista.

Las implicaciones de la aceleración de los alineamientos de redes son decisivas en el terreno de la experimentación repertorial, toda vez que el cuerpo social puede obtener respuestas de inmediato. Nos encontramos así con que el repertorio modular de acción colectiva se hace cada vez más complejo, recombinante y experimental. Ello ha permitido reacciones tan apuradas, pero al tiempo eficaces, como el bloqueo del desalojo policial de Plaça de Catalunya el 27J.

### *Antagonismo y agonismo en las plazas*

La aceleración del movimiento organizado de acuerdo con los parámetros del enjambre ha visibilizado otro rasgo distintivo del 15M: un doble posicionarse desde un punto de vista táctico basado en la combinación de, uno, momentos de enfrentamiento antagonista con las fuerzas del orden público (a la manera, por ejemplo, de la tentativa de desalojo de Plaça Catalunya) y, dos, momentos de confrontación agonística en el seno del movimiento (pongamos por caso, los debates en las asambleas celebradas en las plazas). Del acierto táctico en los momentos agonista y antagonista del contencioso ha venido dependiendo toda innovación repertorial de éxito; y de esta última, el propio progreso de los ciclos y ola de movilizaciones en curso.

No podría ser de otro modo habida cuenta de que la política de movimiento, en tanto que como es agencia de la democratización,<sup>9</sup> no

<sup>9</sup> Charles Tilly, *Democracia*, *op. cit.*



es reductible al mando y se ve abocada por ello mismo a conflictuar por medio de los recursos al alcance de quienes no disponen de grandes recursos institucionales. En la lógica inevitable de la política contendiosa, el movimiento se inicia en la ruptura desobediente y de ahí su necesidad del antagonismo. Sin embargo, tal y como se ha verificado en el 15M, antagonismo no es la mera protesta, la subordinación última del cuerpo social a un mando, incluso si éste es democrático. No al menos en la desobediencia civil que informa la política de movimiento.

En la experiencia de estos últimos meses, de hecho, ha sorprendido el registro discursivo imperativo en las respuestas del 15M a las autoridades públicas. Seguramente el caso de los mensajes de la red *hacker Anonymous* sean los más claros al respecto; pero, en cualquier caso, la exigencia de un rendimiento de cuentas, advertencia ciudadana a los representantes, ha sido un común denominador. Ante la exigencia mediática de un discurso propositivo, el 15M ha respondido a menudo con el sencillo recordatorio de las obligaciones para con el pueblo que se derivan del mandato parlamentario poniendo con ello en crisis la legitimidad de la propia representación. A la manera del *Bartleby* de Melville, el 15M ha parecido hablar más en los términos del “preferiría no hacerlo”<sup>10</sup> que en el lenguaje de la negociación concreta de intereses.

La tensión antagonista intrínseca a esta interacción con los medios de comunicación y autoridades públicas ha sido expresión directa del propio progreso del movimiento. Pero al mismo tiempo, por efecto de la propia estructura reticular, dinámica y contingente del enjambre, el movimiento se ha desplegado observando una permanente tensión interna entre singularidades irreductibles, a veces individuales, a veces colectivas, pero siempre en una confrontación agonística de pareceres.

<sup>10</sup> Gilles Deleuze, Giorgio Agamben y José Luis Pardo, *Preferiría no hacerlo*, Pretextos, Valencia, 2000.

A diferencia de figuraciones anteriores como la “manada de lobos”,<sup>11</sup> el enjambre se caracteriza por la fluidez de los alineamientos que se producen en el seno de las redes sociales.

En efecto, lejos de los parámetros deliberativos de la esfera pública ilustrada, aquí operan los “memes”<sup>12</sup> o “marcos interpretativos”<sup>13</sup> de la primera generación pos-alfa. No se trata, por lo tanto, de un pluralismo ideológico-argumental, susceptible de articularse democráticamente por mediación de la representación política. Antes bien, con el 15M asistimos a otra modalidad de confrontación agonística, basada en el poder de lo “inmediato”, esto es, de lo no mediable. La representación no puede operar ya como delegación; lo que tampoco significa, claro está, que hayan desaparecido necesariamente las representaciones. Éstas, sin embargo, se han desligado de los ejes categoriales del parlamentarismo (representante/representado, izquierda/derecha, etc.) y operan autónomas en las dinámicas reticulares.

### *Territorialización/desterritorialización/reterritorialización*

La agilidad y rapidez con que se han producido los procesos recombinatorios de redes y repertorios ha inducido a pensar —a menudo erróneamente— que el 15M había desaparecido cuando, en rigor, lo que ha estado sucediendo, una y otra vez, es que en el seno del movimiento se han venido las mutaciones inherentes al surgimiento de una nueva agencia política.

En el ir y venir de la red a la plaza y de la plaza a la red —pero también en el ir y venir de las plazas a los barrios y otros espacios (hospitales, universidades, etc.) y de éstos a las plazas— surge hoy un repertorio

<sup>11</sup> Jorge Moruno, “De la bandada de llops a l'eixam”, en Raimundo Viejo Viñas (coord.), *Les raons dels indignats*, Pòrtic, Barcelona, 2011.

<sup>12</sup> Richard Dawkins, *El gen egoísta*, Salvat Editores, Barcelona, 2000.

<sup>13</sup> Erwin Goffman, *Frame Analysis*, Harvard University Press, Cambridge, 1974.

innovador, disruptivo y complejo que prefigura las condiciones de posibilidad de formas alternativas de acción colectiva.

Por lo que hace al ir y venir de la red a la plaza y de ésta a la red, cabe señalar que tres son los procesos por medio de los cuales se opera la mutación repertorial, a saber: territorialización, desterritorialización y reterritorialización. De esta suerte, en el terreno de lo concreto, el 15M vendría a ser el punto de partida en el que el trabajo previo de las redes activistas se territorializa por medio de la “zona autónoma temporal”<sup>14</sup> que constituyen las acampadas. Con esta ocupación de las plazas se abre el escenario contencioso en que se despliegan a un tiempo las tácticas antagonistas y agonistas que impulsan el movimiento. Se inicia aquí la recombinación repertorial que desborda la manifestación de la DRY y que encuentra en la acampada su primera forma repertorial.

Una vez territorializado el movimiento en las plazas, la desterritorialización es relanzada en y a través de las redes sociales. Pocos indicadores más destacados y evidentes en este sentido que la intensificación de la actividad en *Facebook*, *Twitter* y otras en los días que siguieron al 15M o el aumento de altas en estas redes; y no sólo de aquellos sectores activistas más reticentes a participar de ellas, sino de otros sectores mucho menos politizados, pero igualmente partícipes de las movilizaciones. Con la desterritorialización se refuerzan y amplifican los procesos de agregación y subjetivación a la par que prolifera y se conforma una esfera que —por la propia naturaleza del soporte sobre el que se despliega y el uso que se le confiere— no es ya esfera pública ni privada en el sentido estricto que tal categorización dispone para la gramática política liberal.

Y de las redes sociales de nuevo a los espacios públicos. O lo que viene a ser lo mismo: de la intensificación de los procesos de agregación y subjetivación en la red se siguió a la reterritorialización en grandes manifestaciones y concentraciones (un ciclo que se puede seguir en la serie de convocatorias que trazan, entre muchas otras, coordinadas espacio-

<sup>14</sup> Hakim Bey, *TAZ. Temporary Autonomous Zone*, Autonomedia, Brooklyn, 1991.

temporales como 15J, 19J, 25s, 15O o 17N). Una vez levantados los campamentos, los espacios metropolitanos han comenzado a ser ocupados puntualmente por reuniones de comisiones de trabajo, debates sobre temas de actualidad (a la manera de las charlas sobre la ley electoral con motivo de las elecciones) o asambleas preparatorias de las multitudinarias demostraciones de participación ciudadana.

Las asambleas presenciales han introducido, a su vez, una innovación repertorial no menos importante como es su seguimiento virtual a través de las propias redes sociales. Incluso aunque el seguimiento presencial no sea tan masivo, la participación no ha decaído necesariamente. Diríase más bien que se ha metamorfoseado al hacerse virtual. En vísperas de la preparación del 17N, por ejemplo, la asamblea general de universidades, integrada por menos de un par de centenares de participantes presenciales, se convertía en *trending topic* de *Twitter*.

#### *Intersecciones, sinergias, amplificaciones*

Junto a los procesos de territorialización, desterritorialización y reterritorialización, la descentralización de las movilizaciones ha sido otro rasgo que ha adquirido una importancia indudable en el 15M. Se trata, claro está, de una descentralización posible gracias a las redes, sin duda; pero también a la propia dinámica que venimos de exponer. En los días que siguieron al 15M las plazas fueron desbordadas al punto de hacer viable incluso la descentralización metropolitana. De las plazas centrales a los barrios, en clara realización de las exigencias procedimentales de una democracia directa, aparecieron un sinfín de asambleas locales.

Huelga decir que allí donde había un movimiento vecinal anterior de importancia, la puesta en práctica de esta novedad repertorial comportó sinergias decisivas para las realidades locales. En aquellos otros lugares donde el movimiento vecinal ha sido más endémico, por lo general, se han

operado otros desarrollos más ligados a cuestiones sectoriales (como en el caso de la movilización en torno a la causa de un hospital) o, por veces, a los procesos activistas de corte más ideológico o técnico (todo ello de acuerdo con las composiciones sociológicas de cada caso). También, claro está, ha habido las esperables caídas de participación allí donde la mimesis de las formas repertoriales no alcanzó a sustantivarse en una red vecinal.

Especial mención aquí merece el entrelazamiento de diferentes procesos de movilización anteriores al 15M en el mismo ciclo que el propio acontecimiento inaugura. Y es que, en tanto que expresión de la política de movimiento, el 15M no opera en un vacío. Las redes activistas que se implicaron en él pronto atrajeron a sus redes más próximas. Y aunque las reticencias y resistencias de las redes más aferradas a los viejos repertorios no fueron pocas, el propio progreso del ciclo acabó ganándose su espacio y condicionando las agendas de las redes más conservadoras. En el sentido inverso, la predisposición y proximidad de las redes activistas de causas ajenas (en principio) a las convocatorias de la *DRY*, *Anonymous*, *JSF* u otras, pero no por ello excluyentes, pronto se tradujo en un crecimiento exponencial de participación procedente del 15M.

Así ha sucedido, de manera destacada, con el caso de redes activistas ligadas a la causa de la vivienda; y más concretamente, con la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (*PAH*). Desde antes del 15M, en efecto, la *PAH* había protagonizado acciones desobedientes a los desahucios de familias hipotecadas. Su proximidad, cuando no directa superposición, con redes como las mencionadas, hizo que pronto los participantes del 15M se incorporasen a las acciones de la *PAH* e incluso pusiesen en marcha las suyas propias. A pesar de su elevado grado de disruptividad y confrontación con las fuerzas del orden, en menos de un año, la *PAH* ha superado el centenar de desahucios paralizados por la vía del bloqueo desobediente.

Más aún, en una lógica de respuesta crecientemente organizada, se han puesto en marcha operaciones más ambiciosas de realojamiento de familias desahuciadas en edificios *okupados* a tales efectos (el llamado

Edificio 15o sería una clara muestra). Allí donde las redes *okupas* prefirieron replegarse sobre su propio repertorio durante la fase baja de la ola de movilizaciones altermundialista, redes como la PAH y, antes que ella, V de Vivienda o algunas experiencias concretas (caso de centros sociales como el E.S. Magdalenes) prefirieron optar una por innovación repertorial recombinante que encontraría en el 15M un terreno abonado para su despliegue. No es casual, por ello mismo, que al día de hoy sea en vectores como los trazados por estas experiencias previas donde se despliega con más fuerza el propio movimiento.

### *El anonimato*

La intervención del 15M en la esfera pública no ha resultado de una única voz autorizada sino más bien de una puesta en escena polifónica, articulada presencialmente desde las plazas y virtualmente desde las redes sociales. El rasgo más in/visible en este sentido ha sido la negativa a la creación de portavocías o, cuando menos, de portavocías estables. En la línea de lo apuntado por Santiago Petit,<sup>15</sup> el anonimato es un “no-poder que es un poder”. A la par que carece de fuerza (nadie toma la decisión en sus manos), permite ejecutar la decisión hasta el final (desplegar el movimiento).

En el 15M, pero ya antes, en las revueltas del norte de África y Oriente Medio o en convocatorias españolas como la de *Anonymous* contra la Ley Sinde, una multitud anónima se hizo protagonista. No es de sorprender, pues, la popularidad alcanzada a nivel global por la máscara de Guy Fawkes (ésta confiere el anonimato al anarquista “V”, héroe insurreccionalista de la novela gráfica *V de Vendetta* de Alan Moore). A la manera de la capucha del Subcomandante Marcos durante la ola de movilizaciones altermundialista, la máscara de Guy Fawkes se ha convertido en un recurso repertorial útil al anonimato.

<sup>15</sup> Santiago Petit López, *Identitat i crisi*, El Tangram, Barcelona, 2011.

Correlato del anonimato individual, en el 15M también se ha repetido con insistencia la consigna de la renuncia a siglas de todo tipo de organizaciones, presencias visibles de colectivos y cuanto en general pueda poner en riesgo la visibilización de la multitud como un cuerpo social a/partidista, compuesto de una infinitud de singularidades iguales entre y de por sí. A pesar de que en ocasiones no se ha podido evitar la presencia de pancartas de algunos grupúsculos de la extrema izquierda (En Lucha, Endavant, etc.) o de banderas de distintas ideologías y naciones, en general se ha observado con denodado escrúpulo la construcción de una representación del “nosotros-pueblo” frente al “ellos-políticos y banqueros”.

Las construcciones discursivas del 15M no dejan lugar a muchas dudas sobre el calado de la ruptura social que el movimiento aspira a encarnar en la esfera pública. A la manera del “Nosotros somos el Pueblo” (*Wir sind das Volk*) que otrora sirvió a la escisión constituyente que derrumbó el Muro de Berlín, un *demos* de la democracia real es contrapuesto por el 15M al de la democracia realmente existente. Y si bien la comparación entre los casos de la RDA y el español carece de sentido en los términos propios del análisis politológico, no es menos cierto que el problema democrático se encuentra en el centro de la producción discursiva del movimiento y es, por ello mismo, vivido subjetivamente como la evidencia de una democratización insuficiente. Sabido es, por demás, que de acuerdo con el principio de I. W. Thomas, aquello que es considerado como real, es real en sus consecuencias. Y de ahí que no podamos sustraer nuestro análisis a la importancia de los marcos de diagnóstico, pronóstico y motivación que hoy impulsan la política contenciosa en el Reino de España.

### **Una indagación genealógica**

En las páginas precedentes hemos esbozado un primer diagnóstico de las principales innovaciones repertoriales del 15M. De manera sincróni-

ca y en la perspectiva de apenas unos meses, el ciclo de movilizaciones en curso constituye ya un objeto de estudio complejo y rico en matices. Por su carácter inesperado, disruptivo e innovador puede suscitar sin embargo una impresión de discontinuidad que en realidad es menor de lo que aparenta el examen coyuntural de las novedades. De ahí que a continuación optemos por un análisis diacrónico que evalúe las discontinuidades apuntadas en una perspectiva a más medio y largo plazos; y ello de suerte tal que podamos identificar los límites a la discontinuidad del 15M a la par que indagar en su particular genealogía.

En este orden de cosas, conviene no perder de vista que el 15M tiene lugar en un régimen político instaurado hace más de tres décadas y debidamente consolidado en un plazo relativamente breve. Asimismo, la integración política europea y militar atlántica ha alejado del panorama político español la amenaza de cualquier involución democrática que no sea la misma que, bien que con las consabidas particularidades de cada caso concreto, pueda tener cualquier otro régimen político. El anuncio por parte de ETA de la renuncia al uso de las armas y la vuelta al Parlamento de la izquierda *abertzale* cierra, en fin, la última herencia por tierras ibéricas del largo siglo XX.

Si realizamos esta última observación es para ubicar en sus justos términos las condiciones políticas en que hoy opera la política contenciosa en el Reino de España. Más allá, por tanto, del comentarismo periodístico que ha llegado incluso al extremo de ver tras el 15M la obra de la mano oculta de ETA, es de obligado rigor situar al actor en sus propios parámetros, en los de sus intenciones públicas y declaradas, en el de sus prácticas conocidas y observables, en el de los valores y cultura política que motivan de forma inequívoca la acción colectiva, incluso en sus expresiones disruptivas y desobedientes. Fuera de estos parámetros nos alejamos de la comprensión de las manifestaciones empíricas de la política contenciosa como expresiones de formas racionales, civiles y democráticas, bien que antagonistas y alternativas, de hacer política.



## Política de movimiento y democratización

La política de movimiento es política de la democratización: la una no se puede comprender sin la otra. En tanto que empoderador del *demos*, el movimiento lo constituye como tal y se convierte, por ello mismo, en agencia privilegiada de la democratización. Ciertamente, en sus rupturas constituyentes, el movimiento puede provocar la reacción de una agencia involutiva mimética y de sentido contrario o contramovimiento,<sup>16</sup> que aspire a mantener el presente estado de cosas e incluso a restituir privilegios de épocas anteriores.

Tal y como ha señalado acertadamente Charles Tilly,<sup>17</sup> la cuestión de la democracia no es la del análisis de un estado de cosas, sino la del examen de la tensión, siempre inacabada, entre dos fuerzas antagónicas: la democratización y la desdemocratización.

No ha existido caso alguno, y tampoco el español escapa a esta regla (a pesar incluso de los méritos atribuidos a los pactos de la Transición), en el que la democratización no haya estado precedida y/o acompañada de la movilización social. Cosa distinta es, en todo caso, la manera en que se haya formulado en cada ocasión la consabida relación entre élites y masas.

No entraremos ahora, como es lógico, en la evaluación de lo que ha sido la Transición española, trabajo por demás que ya ha sido emprendido por otros autores.<sup>18</sup> Tampoco nos centraremos en una evaluación crítica del estudio de la Transición desde el programa de investigación de la política contenciosa, apuntado en su momento por autores del prestigio de Charles Tilly.<sup>19</sup> Antes bien, lo que ahora nos interesa es abordar

<sup>16</sup> Paolo Virno, *Virtuosismo y revolución*, Traficantes de Sueños, Madrid, 2003.

<sup>17</sup> Charles Tilly, *Democracia*, *op. cit.*

<sup>18</sup> Juan Carlos Monedero, *La transición contada a nuestros padres*, Los libros de la Catarata, Madrid, 1987.

<sup>19</sup> Charles Tilly y J. Wodd Lesley, *Los movimientos sociales, 1768-2008*, Crítica, Barcelona, 2010.

aquellos interrogantes que se derivan de la heurística negativa que esta misma política contenciosa plantea a lo que ha sido el estudio neoinstitucionalista del régimen democrático.

La mejor evidencia empírica que liga política de movimiento y democratización se encuentra en el carácter cíclico y complementario de sus desarrollos respectivos. Sin una política de movimiento cada vez más potente no se comprendería el recurso cada vez más frecuente a la movilización social para la configuración de la agenda pública, el diseño y la evaluación de las políticas, etcétera. De igual modo, sin un recurso cada vez mayor a la movilización social no se entendería el empoderamiento ciudadano que hace posible una mayor calidad democrática (más y mejores rendimientos de cuentas, más y mejor participación ciudadana, etcétera).

El progreso de la democratización ha sido posible gracias a la política del movimiento en la medida en que esta última se ha constituido como una agencia de radicalización democrática de la sociedad. A diferencia de otros contextos histórico-concretos, en la actualidad de la política española se puede afirmar sin temor que a mayor movilización social, mayor implicación ciudadana y, por ello mismo, también un mayor fortalecimiento de la democracia. No es casual que las expresiones desdemocratizadoras en el caso español provengan precisamente de aquellos actores que favorecen la desmovilización social por medio del recurso al discurso de la desafección y la mitificación del régimen nacido en 1978.

Por su parte, la política de movimiento ha avanzado de manera más que notable en los contextos de mayor democratización. La razón para ello es sencilla: a mayor democratización, mayor empoderamiento ciudadano y, por lo tanto, mayor favorecimiento de una agencia en la que las instancias mediadoras se ven más controladas por la ciudadanía y/o reducidas en sus atribuciones institucionales a los límites más estrictos del mandato representativo.

## Tres olas de movilizaciones

Desde el fin de la dictadura hasta nuestros días, hemos pasado por tres olas sucesivas de democratización que han comportado logros notables en materia democrática (incluso aún cuando ello haya sido en distinto grado y medida de acuerdo con sus desarrollos respectivos). La primera de las olas de movilización fue la que acabó provocando la quiebra del régimen franquista y culminó en el cambio de régimen que conocemos como la “Transición española”. Iniciada en la década de los años sesenta, se prolongó hasta la instauración del régimen político actual. Sus consecuencias democratizadoras fueron directamente proporcionales a su elevado grado de movilización ciudadana. Como resultado de sus éxitos, el régimen político heredado del franquismo se tuvo que remodelar a fondo, procurando homologarse a las estructuras europeas bajo el diseño institucional propio de una democracia liberal. Tras la fase más intensa de movilización (entre la muerte del dictador y el referéndum constitucional de 1978), esta primera ola de movilizaciones iniciaría una fase de declive que se prolongaría hasta mediada la década de los ochenta.

La segunda ola fue, de hecho, la primera que arrancó y se desarrolló íntegramente en un contexto democrático liberal. Entre sus ciclos más destacados estarían las luchas obreras del sector naval y siderúrgico, la campaña con motivo del *referéndum* sobre el ingreso en el Tratado del Atlántico Norte, las movilizaciones estudiantiles contra la selectividad del curso 1986/87, la huelga general del 14D o las manifestaciones contra la Guerra del Golfo. Durante esta ola tuvo lugar una extraordinaria diversificación de las expresiones ideológicas de la política de movimiento: ecologismo, pacifismo, feminismo y otros “ismos” varios ampliaron el conjunto de demandas sociales, la programática del movimiento, el tejido asociativo sobre el que éste se sostenía, etcétera. Fue entonces cuando la etiqueta “nuevos movimientos sociales” vino a dar sentido a toda esta fenomenología democrática de la política contenciosa.

El impacto democratizador de la segunda ola se dejó sentir en modificaciones tales como la despenalización del aborto, la abolición del servicio militar obligatorio, etcétera. El impulso democrático de la constitución material de la sociedad, con todo, todavía llenaba, más que desbordaba, el marco de la constitución formal del régimen. Fueron sin duda años dorados para la democracia liberal, a la que se vino a sumar un factor de legitimación exógeno no menos importante: la caída del socialismo realmente existente. En suma, para cuando en 1992 llegó la celebración del V Centenario, la Exposición Universal de Sevilla y los Juegos Olímpicos de Barcelona, la segunda ola inició, inexorable, su fase de declive.

La tercera ola, conocida por los adjetivos *antiglobalización* o *altermundialista*, encontró su punto de inflexión mediados los noventa con las marchas contra el paro, la precariedad y la exclusión que, a raíz de las movilizaciones francesas de 1995, se habían proyectado más allá de las fronteras del Estado vecino, a escala europea. Algunos ciclos locales como el de la *okupación* del Cine Princesa en Barcelona, allá por 1996, reforzaron en las redes activistas la impresión de que las cosas habían empezado a moverse. Para cuando llegó la llamada "Batalla de Seattle" en 1999 (convocada con motivo de la reunión de la Organización Mundial del Comercio y que inauguraría el repertorio de las contracumbres), las redes activistas estaban a punto para dar un salto cualitativo y cuantitativo. Siguieron los ciclos del Banco Mundial en Barcelona, de la huelga general, de la LOU, del Prestige y de la Guerra de Irak, por citar aquí tan sólo algunas de las más generales y destacadas por su notable participación e innovación repertorial.

Desde el punto de vista de las mutaciones en los repertorios de acción colectiva, ésta fue la primera ola en la que la dimensión global de las movilizaciones marcó su impronta sobre la escala estatal. La incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC) incidió de forma radical sobre las posibilidades de movilización

transnacional. E incluso si la política de movimiento siempre ha operado en un horizonte territorialmente ilimitado, lo cierto es que durante la ola altermundialista, las constricciones de los Estados nacionales pasaron en ocasiones a un segundo plano.

Bajo la perspectiva de la evaluación de resultados, esta tercera ola avanzó en el cuestionamiento de la globalización y provocó el inesperado cambio de gobierno que hizo presidente a un Zapatero que retiró las tropas de Irak, legisló el matrimonio homosexual, legalizó la situación de cientos de miles de inmigrantes en situación irregular, etcétera. Desde la perspectiva del movimiento, ésta fue la ola en que se empezaron a gestar las instituciones de un espacio político autónomo sobre las que ahora progresa el 15M: centros sociales, medios de contrainformación, foros de debate, colectivos diversos, pequeños sellos editoriales, etcétera; todo un campo multiorganizativo de redes activistas proliferó y se consolidó incluso durante la fase a la baja de la ola (2003-2010). Sin esta infraestructura activista difícilmente se podrían haber operado las mutaciones repertoriales que sostienen en estos días la acción colectiva.

Pero por esto mismo que acabamos de señalar, hemos de tomar nota de la seminal ruptura que se opera en el interior del régimen por vez primera desde la Transición. Y es que a diferencia de olas anteriores, en esta tercera ola, la institucionalización no se operó en los márgenes institucionales del régimen político; si bien, cierto es, tampoco alcanzó a desbordarlo en la medida en que lo hace en la actualidad. Así, por ejemplo, en las grandes (y no tan grandes) áreas metropolitanas proliferaron centros sociales —*okupados* o no— en los que se mantuvo activo todo un tejido asociativo que hizo posible el incesante activismo con el que se ha renovado el repertorio de acción colectiva. Medios impresos como los periódicos activistas *Diagonal* y *Directa*, o portales *web* como Indymedia o Kaos en la red consiguieron consolidarse como proyectos autónomos capaces de ofrecer a un público cada vez más amplio perspectivas informativas alternativas —y con ello procesos de subjetivación antagonistas— a

los grandes medios de comunicación de masas. Toda una constelación, en fin, de colectivos, cooperativas, sindicatos de base y otras instituciones de movimiento nacieron y se desarrollaron durante este periodo al margen de las estructuras del régimen político. No por nada, en la última década acabó familiarizándose el significante "antisistema" como demarcador de un campo de identidad para todas estas realidades.

Cierto es que muchos de estos proyectos no han sobrevivido a la fase baja de la ola. Las razones por las que finalizaron en casos de "queme activista" (*burnout*), escisiones destructivas u otros factores que impidieron su continuidad, ponen de relieve una sintomatología de la que las redes activistas deberían deducir importantes lecciones sobre las exigencias de procedimentalidad democrática. Aun así, la genealogía del ciclo (y ola) actual encuentra aquí sus prolegómenos.

### **Experimentación repertorial cuando cae la ola: 2003-2010**

Buena parte de los elementos que hoy integran el ciclo del 15M y marcan con ello el punto de inflexión que inaugura la actual ola de movilizaciones ha resultado de una fase previa de experimentación. Ésta se inicia con el reflujó movilizador que se empieza a detectar en 2003 tras las movilizaciones contra la Guerra de Irak y se confirma con la inesperada victoria electoral del Partido Socialista el 14 de marzo del año siguiente. Las redes activistas serán perfectamente conscientes del descenso de la participación ciudadana en sus convocatorias y en los años sucesivos no dejará de sorprenderse y preocuparse por la pérdida de la calle ante la emergencia de las expresiones de contramovimiento impulsadas por los sectores más conservadores de la sociedad española (así, por ejemplo, las movilizaciones contra el matrimonio homosexual).

Asimismo, una parte nada desdeñable de las redes activistas de antaño ven cómo se abre una ventana de oportunidad en el régimen con el

acceso al poder de los socialistas. Más aún, en la necesidad de cerrar mayorías por medio del recurso a las coaliciones, los partidos a la izquierda del Partido Socialista accederán puntualmente a cuotas de poder hasta entonces desconocidas en los niveles de gobierno local y autonómico. A pesar de ello, la capacidad integradora del régimen por la izquierda en modo alguno será equiparable a la conocida tras olas precedentes; y muy especialmente tras la Transición. La consolidación del régimen político fue también la de la confirmación en las instituciones de una generación si acaso prematura en los años del cambio de régimen, pero en modo alguno demasiado mayor para el nuevo milenio.

Así las cosas, bajo esta configuración general de la estructura de oportunidad política, el movimiento inició la fase descendente de la ola de movilizaciones altermundialista en una situación sustantivamente diferente a la de olas anteriores. Por una parte, la movilización ciudadana decaía en la esfera pública día a día y el contramovimiento ganaba peso de manera inversamente proporcional. Por la otra, sin embargo, sectores nada desdeñables de una generación quedaban apartados del acceso al régimen al tiempo que veían progresivamente empeoradas sus condiciones y expectativas de vida.

En el terreno del discurso público, por ejemplo, los marcos interpretativos (*frames*) como los que se derivan de las expresiones “precariedad” o “milleurismo” venían a conferir una verosimilitud y resonancia al mensaje activista sin las cuales no se podrían comprender los procesos de subjetivación que están teniendo lugar en la actualidad. Paradójicamente, los años del gobierno de la izquierda son los años en que cuaja una percepción de fracaso social. Si la precariedad prefigura aquí el marco de diagnóstico, el marco de pronóstico vendrá a formularse en los términos de la primera generación que, siendo la más cualificada en la historia del país, también será la primera con peores expectativas de vida que sus mayores.

La confianza de toda una generación en las posibilidades de un gobierno progresista para afrontar la crisis y un cambio de modelo produc-

tivo que diera salida profesional a su capacitación técnica se expresaron en el ilusionado “no nos falles” que se dirigió a Zapatero desde las calles en la inusual jornada de reflexión del 13 de mayo de 2004.<sup>20</sup> No es de sorprender, por tanto, que a partir del giro en la política económica operado desde el 10 de mayo de 2010 en adelante por el Partido Socialista, la ilusión se tradujese con facilidad en indignación y ésta, finalmente, en la deserción de más de cuatro millones de votos y el peor resultado del PSOE desde los comienzos de la democracia.

Sin comprender los procesos de lenta subjetivación precedentes al 15M, visibles ya en las consignas lanzadas desde estallidos puntuales como el protagonizado por V de Vivienda (célebre por su enmarcamiento fatalista: “no tendrás una casa en tu puta vida”), difícilmente podríamos alcanzar a entender cómo se ha llegado a producir la “sorprendente” movilización de toda una generación al grito del hesseliano “indignaos”. Y es que contrariamente a lo que se suele preveer en los enfoques al uso, los procesos de subjetivación no se han canalizado por los medios tradicionales de la opinión pública, sino más bien por las vías subterráneas de la *blogosfera*, el correo electrónico y, finalmente, las redes sociales. Nótese, por demás, cómo en la culminación de este proceso de subjetivación generacional, una de las redes activistas más presente y protagonista del ciclo en curso lleva por nombre el de Juventud sin Futuro.

Pero si en el terreno del discurso público parece claro que el 15M ya se había “macerado” suficientemente en la fase baja de la ola de movilizaciones, tampoco fueron menores los desarrollos anteriores en lo tocante a la movilización de recursos. En efecto, tal y como hemos apuntado, la generación del 15M se ha formado en el uso cotidiano de las NTIC. La suya ha sido siempre la sociedad-red y tanto en sus actividades formativas y profesionales como en su cultura de ocio se ha familiarizado de manera notable en el uso de los recursos propios de la sociedad de la información.

<sup>20</sup> Víctor F. Sampedro, *13M. Multitudes on line*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005.



Por todo ello, desde las primeras expresiones disruptivas del enjambre del 13M de 2004 (la célebre transmisión vertiginosa y viral del “pázsalo” a través de la telefonía móvil) hasta la eclosión de las redes sociales en el 15M ha transcurrido casi toda una década de experimentación y organización activista y ciudadana en el ciberespacio. Y aunque esta desterritorialización tuvo algunas inesperadas, multitudinarias y sorprendentes reterritorializaciones puntuales en momentos como los del 13M o ciclos como el ya mencionado de V de Vivienda, el sentido general del ciclo no fue otro que el del declive de la ola de movilizaciones. Sólo en el horizonte más reciente del giro en la política económica de Zapatero se acabaría produciendo el punto de inflexión y desbordamiento en que nos encontramos.

Para esto último sería necesario, no obstante, un cambio final en la estructura de oportunidad política y éste llegaría con el inicio de las elecciones municipales y autonómicas. En efecto, la apertura del acceso formal a las instituciones facilitado por la convocatoria de estos comicios sería aprovechada por las redes activistas y sociales para reterritorializarse de forma disruptiva en el que debería haber sido un normal funcionamiento institucional del régimen. También aquí se podría proyectar una línea de continuidad con la jornada de reflexión del 13M. Pero si bien entonces los alineamientos favorecieron al Partido Socialista en la posterior desactivación de las redes, en el 15M las tornas se volvieron en su contra.

En este orden de cosas, cabe preguntarse si las nuevas mayorías conservadoras cerrarán definitivamente la estructura de oportunidad para el movimiento o si, por el contrario, el cierre del acceso formal se verá compensado por la presencia de nuevos aliados en la izquierda parlamentaria. Sin duda es demasiado temprano para plantearse una cuestión así. La negativa del secretario general de ccoo, Ignacio Fernández Toxo, a promover una huelga general en invierno y el cumplido margen del primer centenar de días no parecen anunciar cambios notables.

Entre tanto, eso sí, las redes activistas prosiguen con el despliegue de sus repertorios (huelgas sectoriales en la sanidad, la enseñanza y otros servicios públicos, movilizaciones vecinales en torno al cierre de infraestructuras y servicios, bloqueos de deshaucios y *okupaciones*, etc.); a menudo desbordando las propias resistencias sindicales (así, por ejemplo, en la jornada de movilizaciones universitaria del pasado 17N). Queda por ver, en cualquier caso, si el nuevo repertorio se agota en los próximos meses o si, por el contrario, se refuerza y vuelve a generar escenarios imprevistos e imprevisibles. Las elecciones generales parecen haber abierto un *impasse* que más afecta, en cualquier caso, a la política de partido que a la política de movimiento, pero que no por ello dejará de incidir sobre los desarrollos posteriores del 15M.

### **Crisis de representación y democracia: a modo de conclusión**

En los días que siguieron al 15M se pudo leer en *Twitter* el siguiente mensaje (u otras adaptaciones del mismo): "*RT @Anonymous: La Britannica no entendió Wikipedia; las discográficas, Napster; los periódicos, los blogs; normal que los partidos no entiendan el #15M*". Y en la misma noche electoral del 22M, militantes y simpatizantes del Partido Popular coreaban ante la sede central de la calle Génova: "Esto es democracia y no lo de Sol". Ya desde antes, pero muy claramente a partir de entonces, la representación política parece fallar por el ala izquierda del Parlamento. Mientras la derecha se mantiene estable y es premiada por el sistema electoral con una gran estabilidad política, la izquierda ha de afrontar los peores resultados desde los inicios de la democracia.

Con el 15M el régimen político español ha visto aparecer en escena un nuevo actor de difícil traducción a las reglas de la gramática política que le son propias. Los conservadores cuentan de momento con la ventaja de mayorías forjadas por el sistema electoral, pero este mismo

ha sido objeto de aceradas críticas por parte del 15M. Cabe no obstante cuestionarse si la derecha conseguirá mantener la confianza de su propio electorado en el paso al ejercicio del gobierno o si, por el contrario, se verá también arrastrada por la impopularidad de sus medidas en política económica ante la prolongación de la crisis.

Lo que sí parece fuera de toda duda es que el bipartidismo hace aguas y la ley electoral no convence a una parte importante de los españoles. Junto a la reforma del Senado, aunque de manera mucho más importante, la reforma de la ley electoral ha puesto de relieve una crisis general de la representación, habida cuenta de que sin izquierda no hay derecha y que la primera parece que tardará en recomponerse. A pesar de todo ello, sería excesivo considerar que la crítica del 15M al régimen político se limita a promover algunos cambios en el diseño institucional del régimen como la reforma de la ley electoral o del Senado.

En efecto, más allá de estas críticas puntuales, el 15M ha destacado elementos de ruptura generacionales que no se deben infravalorar. Más allá de los discursos al uso sobre la crisis de la izquierda o la desafección política, se abre paso una nueva ola global de movilizaciones en la que la política de movimiento cristaliza un nuevo repertorio de acción colectiva cuyo potencial permanece todavía por explorar. No se puede descartar por ello mismo una radicalización de las nuevas formas de hacer política vinculadas a la sociedad-red y a la crisis económica.

En el previsible escenario de endurecimiento de los ajustes bien pudieran darse las condiciones para la expresión de la crisis de representación y, más allá de ella, del propio régimen. No parece, en fin, que las medidas exigidas desde las plazas vayan a ser escuchadas en lo inmediato. Ciertamente, cabe pensar en una posible conciliación entre las constituciones material y formal que basándose en un cambio de modelo productivo para la primera que saque al país de la crisis, promueva la reforma de la segunda introduciendo no ya sólo cambios en la ley electoral y el Senado, sino también —y mucho más importante,

aunque no tan presente en las reivindicaciones del 15M— incorporando nuevas soluciones en todo lo tocante a la *accountability*. Aún así, si nos guiamos por el amplio margen institucional que confiere la mayoría absoluta, así como por indicadores de cierre del acceso formal al régimen como la reforma de la LOREG o la manera en que el PSOE y el PP han reformado la constitución para blindar el gasto, no parece que los tiempos por venir sean tiempos de diálogo, sino más bien de antagonismo. Confiemos, no obstante, en que se hagan buenas las palabras del gran teórico político florentino y que los tumultos que hoy sacuden la vida política sean la causa principal de la libertad que nos aguarda (Maquiavelo, 1987).

### Bibliografía

- Arbide, Hibai y Gala Pin, “Maig del seixanta tweet”, 2011, publicado por el portal *Enfocant.net*, <http://enfocant.net/noticia/maig-del-seixanta-tweet>, última consulta: 29 de noviembre.
- Arquilla, John y David Ronfeldt, *Swarming & The Future of Conflict*, RAND, Santa Mónica, 2000.
- Berardi, Franco, *Generación Post-alfa*, Tinta Limón, Buenos Aires, 2007.
- Bey, Hakim, *TAZ. Temporary Autonomous Zone*, Autonomedia, Brooklyn, 1991.
- Dawkins, Richard, *El gen egoísta*, Salvat Editores, Barcelona, 2000.
- Deleuze, Gilles, Giorgio Agamben y José Luis Pardo, *Preferiría no hacerlo*, Pre-textos, Valencia, 2000.
- Desdedentro, *Red ciudadana tras el 11M*, Acuarela & A. Machado, Madrid, 2008.
- Goffman, Erwin, *Frame Analysis*, Harvard University Press, Cambridge, 1974.
- Hessel, Stéphane, *¡Indignaos!*, Destino, Barcelona, 2011.

- Hirschman, Albert O., *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, 1970.
- Kennedy, James, C. Eberhart Russell y Yuhai Shi, *Swarm Intelligence*, Morgan Kaufmann Publishers, San Francisco, 2001.
- López Petit, Santiago, *Identitat i crisi*, El Tangram, Barcelona, 2011.
- Maquiavelo, Nicolás, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Alianza, Madrid, 1987.
- Monedero, Juan Carlos, *La transición contada a nuestros padres*, Los libros de la Catarata, Madrid, 1987.
- Moruno, Jorge, "De la bandada de llops a l'eixam", en Raimundo Viejo Viñas (coord.), *Les raons dels indignats*, Pòrtic, Barcelona, 2011.
- Sampedro, Víctor F., *13M. Multitudes on line*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005.
- Taibo, Carlos, *Nada será como antes. Sobre el movimiento 15M*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2011.
- Tilly, Charles, *Democracia*, Akal, Madrid, 2010.
- y Lesley J. Wood, *Los movimientos sociales, 1768-2008*, Crítica, Barcelona, 2010.
- Viejo Viñas, Raimundo (coord.), *Les raons dels indignats*, Pòrtic, Barcelona, 2011a.
- "Do 15F ao 15M. As mutaçons rekombinantes do repertório antagonista", en Alfredo Iglesias (coord.): *15M. O pobo indignado*, Laiovento, Compostela, 2011b.
- "Crise constituinte e emergência da Autonomia 2.0", en Marcos Pérez (coord.), *A praza é nosa*, Milhadoiro, 2.0 Editora, 2011c.
- Virno, Paolo, *Virtuosismo y revolución*, Traficantes de Sueños, Madrid, 2003.

# Dos visiones del 15M a través del derecho constitucional

*Nuria Sangüesa Ruiz\**

*Pedro Rodríguez Chandoquí\*\**

## Introducción

En España se ha hablado mucho en los últimos meses acerca del *movimiento de los indignados*, también conocido como “movimiento 15M”. Se trata de una movilización ciudadana muy compleja cuyas causas y consecuencias no han sido aún estudiadas en profundidad. Ello se debe, en parte, a lo reciente del movimiento. Pero también, en nuestra opinión, a la complejidad inherente al mismo.

El movimiento trae causa de una serie de sucesos que tuvieron lugar en Madrid el pasado mes de mayo de 2011. Creemos que puede ser de interés, para entender el movimiento, resumir aquí algunos de ellos.<sup>1</sup>

La plataforma Democracia Real Ya, integrada por diversas asociaciones, grupos y movimientos ciudadanos, nació con la idea de coordinar acciones globales entre diferentes grupos de ciudadanos, bajo la premisa de la necesidad de un cambio. Este cambio, según la citada pla-

\* Doctoranda en el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid y becaria de Doctrina del Tribunal Constitucional Español.

\*\* Doctorando en el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid, y profesor de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

<sup>1</sup> Resulta muy interesante para comprender los primeros momentos del movimiento, la lectura de la obra de Carlos Taibo, *Nada será como antes. Sobre el movimiento 15M*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2011.

taforma, debía ser global y perseguir una “Revolución ética” que pusiera los intereses de las personas por encima de los del dinero. Asimismo, se denunciaba la falta de cauces de participación ciudadana en España, y se ponía de manifiesto la necesidad de cubrir ciertos derechos básicos de la población: entre ellos se citaban el derecho a la vivienda, al trabajo, a la salud, o a la educación.

Bajo estas premisas, la plataforma convocó una manifestación el día 15 de mayo de 2011: la reivindicación básica de la misma era, precisamente, “Por una democracia real ya”. Hay que tener en cuenta que la manifestación se llevó a cabo en periodo de campaña electoral de las elecciones autonómicas y municipales, que se celebraban el día 22 de mayo.

Cuando la manifestación terminó, un grupo de manifestantes decidió, de forma independiente y no vinculada a la plataforma, acampar en la emblemática plaza de la Puerta del Sol de Madrid, en protesta por lo que ellos consideraban una democracia deficiente, así como por la situación de crisis económica, y en contra del sistema económico dominante. Esta acampada, al contrario de lo que había pasado con acampadas similares que se habían producido con anterioridad en otros lugares, desembocó en lo que hoy conocemos como “movimiento 15M”.

A lo largo de la semana que siguió al 15 de mayo de 2011, muchos ciudadanos acudieron a la Puerta del Sol. Algunos, simplemente a las manifestaciones que allí se celebraron. Otros se unieron a la acampada. En este tiempo se sentaron las bases organizativas del movimiento: se decidió que fuera un movimiento asambleario (en el que las decisiones se tomaran por consenso y no por mayoría), y se adoptó una organización descentralizada, en comisiones que se encargaban de las diversas tareas: así, se creó una comisión de infraestructuras para atender a las necesidades de la acampada, una comisión de respeto para cuidar de la seguridad, una de comunicación... Y comenzaron a crearse, también, comisiones de estudio: de economía, de política, jurídicas... El funcionamiento de las mismas era, también, asambleario.

En otras ciudades españolas comenzaron a organizarse también acampadas bajo las mismas premisas.

Transcurrido un cierto periodo de tiempo, las acampadas se abandonaron, por diversas razones. Pero la estructura del movimiento quedó, bajo la idea de trabajar por los cambios que motivaron las manifestaciones de mayo. En Madrid, se descentralizó el movimiento, constituyéndose en asambleas de barrio. El método de trabajo ha continuado siendo el mismo: toma de decisiones en asambleas y por consenso, y funcionamiento en comisiones. La idea, básicamente, es la de crear foros de discusión ciudadana, realizando diferentes acciones con el objeto de conseguir diversos cambios sociales.

El papel de las redes sociales tipo *Facebook* o *Twitter* ha sido determinante en estas movilizaciones, sobre todo a consecuencia de su horizontalidad.

Dentro del movimiento 15M encontramos propuestas de muy diverso tipo. Precisamente, como consecuencia de su propia naturaleza, al tratarse de un movimiento con una estructura sumamente descentralizada, sin líderes o portavoces, resulta difícil identificar demandas de las que se pueda afirmar que son “las demandas del 15M” por excelencia. No es, por tanto, nada fácil ofrecer una visión simplificada de “lo que quiere el 15M”.

Esto, que no tiene por qué ser negativo, dificulta un análisis simplista de la cuestión. El 15M es un movimiento muy complejo, con múltiples expresiones y ramificaciones, y que resulta extremadamente arduo de estudiar con las herramientas clásicas de las que disponemos. Ello es así, entre otros motivos, como resultado de la existencia de diversas manifestaciones del mismo, que han ido apareciendo y consolidándose de forma espontánea (lo que no quiere decir, en absoluto, carente de organización) en diferentes lugares de la Península, así como del método de trabajo utilizado (que aboga por la descentralización y el funcionamiento en distintas comisiones y grupos de trabajo).



Así, no parece posible consignar, de forma exhaustiva, cuáles son “las demandas del 15M”. La filosofía y la razón de ser del movimiento no lo permiten. No se trata de un movimiento social clásico, que, exponiendo unas demandas y propuestas más o menos claras, trate de, a través de diversos medios, hacerlas efectivas. El 15M intenta ser, en nuestra opinión, más que una plataforma que, en el sentido tradicional, intente conseguir unos objetivos determinados y claros, una nueva forma de trabajar, de expresarse, de pensar y de hacer política.

Resulta asimismo destacable el siguiente fenómeno: cada asamblea y cada comisión, dentro del amplio y heterogéneo movimiento 15M, crea su propia idiosincrasia. Hemos observado que las dinámicas que se generan dentro de cada uno de estos grupos humanos varían de manera significativa. En ocasiones, esto parece ser consecuencia de la propia temática a tratar en cada grupo de trabajo o asamblea. Asimismo, la composición de cada uno de estos órganos dentro del movimiento tiene un importante peso en el citado fenómeno.

En cualquier caso, creemos que hay una serie de demandas sociales básicas que han encontrado un cauce de expresión adecuado en el movimiento 15M o de “indignados”. Estas demandas tienen que ver, en gran medida, con exigencias de “mayor democracia” o de una democracia “de mayor calidad”.

No olvidemos el nombre de la plataforma que, al convocar la manifestación del 15 de mayo que culminó con las acampadas de la Puerta del Sol en Madrid, dio origen al movimiento objeto de estudio: “Democracia Real Ya”. También se encuentran muy presentes las reclamaciones con un contenido económico, íntimamente relacionadas con las anteriormente reseñadas: la denuncia del modelo actualmente vigente, que se considera agotado, inmoral y causante de la crisis financiera; y la búsqueda de nuevos modelos.

Trataremos en este artículo de dar respuesta a la pregunta de cómo podrían canalizarse las demandas sociales expresadas a través

de este movimiento. La dificultad de esta tarea se hace obvia a la luz de todo lo expuesto, en cuanto que las demandas de este movimiento no son totalmente concretas, apuntando más bien a un cambio global en el sistema imperante. Se trata por ello, más que de dar respuestas concretas, de reflexionar sobre dos temas que nos parece que podrían ayudar, de algún modo, a aclarar esta duda. El primero de ellos es el de la crisis de los partidos políticos, y el segundo, el de la inconstitucionalidad por omisión legislativa como una posible solución de las demandas del 15M.

### **El 15M y la crisis de funcionamiento de los partidos políticos**

Para responder a la pregunta de cómo podrían canalizarse, a través de los parlamentos, algunas de las demandas sociales que en España se han hecho evidentes a raíz de lo que podríamos calificar como el éxito de los movimientos de “indignados”, consideramos que puede ser muy clarificador realizar una previa reflexión acerca del parlamentarismo español y, sobre todo, del llamado “sistema de partidos”.

El parlamentarismo español actual aparece íntimamente ligado a la figura de los partidos políticos. Y creemos que algunas de las quejas y propuestas que aparecen en el movimiento 15M, ligadas a su propia esencia y nacimiento, tienen su causa en lo que podríamos llamar una cierta “crisis de eficacia”, que estarían experimentando en este momento tanto los partidos políticos como el sistema parlamentario.

#### *Naturaleza y funciones de los partidos políticos*

Veremos a lo largo de este epígrafe cuáles son las principales funciones que, en nuestra opinión, están llamados a desempeñar los partidos polí-

ticos en las democracias constitucionales actuales, para después analizar si estas funciones se están cumpliendo de manera satisfactoria, así como las implicaciones de este análisis en el tema objeto de estudio: las posibles vías de incorporación de las demandas del movimiento 15M.

La figura de los partidos políticos ha ido evolucionando desde el momento de la creación del Estado liberal hasta llegar a convertirse en una figura clave de las democracias constitucionales contemporáneas.

Los autores suelen distinguir cuatro periodos en la evolución de la relación entre partidos políticos, leyes y Constitución, siguiendo una clasificación ya clásica elaborada por Von Triepel: de oposición a su existencia, de desconocimiento o ignorancia, de legalización, y de reconocimiento constitucional.<sup>2</sup>

En un primer momento, durante las etapas de configuración y consolidación del Estado liberal, este tipo de organizaciones no fue bien vista por parte del Estado: se consideró que ponían en peligro las bases de la democracia parlamentaria y la soberanía nacional. Sin embargo, la forma de contemplar los partidos ha ido evolucionando poco a poco, pasando por los periodos a que se ha hecho referencia. Observando las constituciones de los estados democráticos surgidos tras la Segunda Guerra Mundial, vemos que los partidos no sólo han dejado de estar prohibidos, reconociéndose el derecho a participar en ellos y a crearlos, sino que han pasado a ser considerados una pieza clave de los sistemas políticos de estos Estados. La mayoría de las disposiciones constitucionales que recogen la figura, reconociendo su

<sup>2</sup> Gregorio Cámara *et al.*, *Manual de derecho constitucional. Volumen II* (coord. Francisco Balaguer Callejón), 4ª edición, Tecnos, Madrid, 2009, pp. 240-241. Por su parte, Teresa García Giráldez hace también referencia a esta clasificación, si bien considera que la evolución podría dividirse en sólo dos etapas: de la oposición a la incorporación, y de la incorporación a la legalización. En cualquier caso, la evolución histórica que reflejan las etapas es similar. Teresa García Giráldez, "Los partidos políticos y el derecho", en *Curso de Partidos Políticos* (ed. Manuel Mella Márquez), Akal, D.L. Torrejón de Ardoz, Madrid, 1997, pp. 145-148.

importancia como cauce de participación, fueron elaboradas en la segunda posguerra mundial.<sup>3</sup>

Desde esta perspectiva, los partidos son vistos como organizaciones "funcionales al Estado". Se ha considerado que el concepto de *partido político* puede ser pensado destacando su función de ser "cauce de participación de los intereses de la ciudadanía".<sup>4</sup> Los partidos se situarían así entre lo público y lo privado, convirtiéndose en mediadores entre estas dos esferas.<sup>5</sup>

Algunos autores han señalado, al analizar el actual estado de partidos, que dicho estado no se sostiene ya sobre la idea de representación (puesto que el partido político, por su propia naturaleza, no puede representar al pueblo en su conjunto), sino sobre el principio de identidad: los partidos no representan al pueblo ni son reflejo de la opinión pública: son el mismo pueblo y son co-creadores de la opinión pública.<sup>6</sup>

En este contexto, las funciones desempeñadas por los partidos no se agotan en la de concurrir a las convocatorias electorales, sino que van mucho más allá.

La primera Constitución española que hace referencia a esta institución es la vigente, de 1978 (en su artículo 6, dentro del Título Preliminar). Según este artículo:

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su

<sup>3</sup> García Giráldez Teresa recoge algunas de las formas en que esta figura ha sido constitucionalizada tras la Segunda Guerra Mundial en distintos países de nuestro entorno. Teresa García Giráldez, "Los partidos políticos...", *op. cit.* pp. 154-155.

<sup>4</sup> José Luis Brey, "Partidos políticos y teoría de la representación", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 92, 1999, p. 15.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>6</sup> Marcos Criado de Diego, *Representación, Estado y democracia*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.

actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

En él, en la línea de la evolución histórica comparada, no sólo se reconoce la existencia e importancia de los partidos políticos y su libertad de creación, sino que se recogen específicamente las funciones que los mismos deben desempeñar, introduciéndose para estas entidades la obligación de estructurarse y de funcionar democráticamente.

El artículo 6 de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE) establece que “los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”. En principio, pues, de acuerdo con una primera lectura del artículo, son tres las funciones que la CE les atribuye: expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular, y ser instrumento de la participación política.

La jurisprudencia constitucional parece corroborar esta impresión. En su STC 5/1983, el Tribunal Constitucional Español (en adelante TCE) recoge casi literalmente lo establecido en el artículo 6, afirmando que estas tres son “funciones de trascendental importancia en el Estado Actual”. En la STC 10/1983, el tribunal, en el contexto de un análisis sobre las posibles consecuencias de la trascendencia política de las funciones constitucionalmente atribuidas a los partidos, vuelve a poner de manifiesto cuáles son, en su opinión, esas funciones, refiriéndose aquí sólo a las de ser cauce fundamental para la participación política y a la de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular. De acuerdo con la STC 75/1985, “en su misma razón de ser tienen inscrita tales asociaciones la tarea de ir agregando diversidad de intereses individuales y sectoriales en proyectos y actuaciones de alcance político, esto es, generales”. En esta resolución, el tribunal pone el acento en una de las funciones de los partidos, la que podríamos calificar como de “operatividad política” (contribuir a con-

vertir en políticas, efectiva y satisfactoriamente llevadas a la práctica, las diferentes opciones políticas o ideológicas presentes en la sociedad, contribuyendo a la realización de la democracia), aunque pone de relieve que los partidos no pueden dejar de conjugar el llevar a cabo esta función con cumplir su cometido de ser expresión del pluralismo político, que aparece como presupuesto básico y como función que da sentido a los partidos.

Por otra parte, en el ámbito de la ciencia política, el tema de las funciones de los partidos políticos ha sido abordado por diferentes autores. Analizando los trabajos al respecto se ve cómo, para la mayoría de ellos, la electoral es solamente una de las múltiples funciones que los partidos pueden desempeñar. Los partidos, de acuerdo con una visión bastante aceptada por buena parte de la literatura politológica, han desempeñado tradicionalmente una serie de tareas, que se pueden sintetizar en las siguientes: socialización política (los ciudadanos adquieren, mediante la acción de los partidos, determinados patrones y valores de comportamiento político), movilización (los distintos grupos sociales se convierten en participantes activos de la vida política mediante estas organizaciones), participación (los partidos son un cauce que permite a los ciudadanos, no sólo mediante el voto, sino también por medio de la afiliación a los mismos y la participación en su vida cotidiana y las campañas electorales, ejercer presión sobre apartados del régimen político o las políticas que de él se derivan), legitimación (coadyuvan a la articulación del apoyo y la confianza de los ciudadanos en las reglas de juego del sistema político), representación, y, por último, operatividad del régimen político (en la medida en que contribuyen a la producción de políticas).<sup>7</sup>

Los partidos, pues, parecen estar llamados a desempeñar un papel básico en la democracia constitucional española. Para poder cumplir satisfactoriamente su papel y ser funcionales al sistema, coadyuvando a un

<sup>7</sup> Manuel Alcántara recoge estas funciones, explicando de manera más detallada cada una de ellas. Manuel Alcántara, *Las tipologías y funciones de los partidos políticos: curso de partidos políticos*, Akal, Madrid, 1997, pp. 42-48.

correcto funcionamiento del parlamentarismo español y a la implementación de un sistema verdaderamente democrático, deben llevar a cabo con corrección una serie de funciones.

Pero cabe preguntarse si los partidos políticos están cumpliendo todas las funciones arriba apuntadas. En nuestra opinión, esto no es así. Nos encontramos hoy en día en un momento de lo que podríamos llamar "crisis de funciones" de los partidos políticos. Como hace notar Alcántara Sanz, en el instante actual "se registra una profunda distorsión, que tiende a hacerse mayor, entre la oferta clásica del apenas inalterable mundo partidista y las demandas de la sociedad".<sup>8</sup>

Como consecuencia de la evolución histórica experimentada por el sistema político español, coincidente con la de otros sistemas políticos democráticos contemporáneos, de entre todas las funciones básicas antes apuntadas, los partidos políticos sólo están llevando a cabo de una forma apropiada dos de ellas: la de representación y la de operatividad del régimen político.<sup>9</sup> Las funciones de movilización, socialización, participación y legitimación del sistema<sup>10</sup> no se están llevando a cabo, o al menos no de una forma eficaz o satisfactoria.

En el fondo, en esta crisis de funcionamiento se encuentra presente la tensión entre los dos elementos esenciales que forman parte de la naturaleza de los partidos políticos. Hemos visto cómo desde muy pronto en su evolución histórica, estas organizaciones aparecen a la vez como asociaciones independientes de ciudadanos y como organismos funcionales al sistema democrático.

Es decir, son a la vez parte del sistema de gobierno y medio de conducción de las demandas y puntos de vista sociales hacia las instancias

<sup>8</sup> Manuel Alcántara, "Las tipologías y funciones...", *op. cit.*, p. 51.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 49-56.

<sup>10</sup> Que pueden considerarse parcialmente coincidentes, o al menos esenciales para posibilitar su cumplimiento, con el mandato, recogido en el artículo 6 de la CE, de "concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular", y de ser "instrumento fundamental para la participación política".

de poder (sirviendo para articular esas demandas y puntos de vista en opciones políticas, agregando la pluralidad política presente en la sociedad). Es por ello que se configuran como organizaciones muy útiles para el funcionamiento de los sistemas democráticos: su función principal es poner en íntima conexión el plano del poder y el de la ciudadanía, haciendo desaparecer la distinción entre ambos. Los partidos son un mecanismo de acceso de la ciudadanía en los órganos de gobierno, gracias a su doble naturaleza.

Uno de los factores históricos con mayor incidencia en la crisis que estamos analizando, podría ser, pues, una cierta pérdida de equilibrio entre las dos naturalezas contrapuestas que forman parte de los partidos políticos. Desde el momento en que los partidos se integran absolutamente en el sistema (como consecuencia de diversos y complicados factores que no procede analizar aquí), pasando a configurarse como órganos del poder y dejando de representar opciones distintas presentes en la sociedad (de modo que los ciudadanos optan por expresar sus puntos de vista y opciones a través de otras vías, como los movimientos sociales), comienza a fraguarse la crisis apuntada.

### *El movimiento 15M y los partidos políticos*

La actual situación de crisis de los partidos políticos no es, ni mucho menos, reciente. Ya en el año 1997, Alcántara Sanz afirmaba que: “[m]ientras los ciudadanos mantienen elevadas cotas de apoyo al sistema democrático, bien por sus cualidades inherentes, bien por ser el único posible, el rechazo de los partidos encuadrados en ellos es completo”.

De esta afirmación, nos interesa destacar varios extremos. Por una parte que, como hemos apuntado, la crisis de los partidos políticos lleva años fraguándose. No es una noticia nueva el creciente grado de desafección hacia los partidos existente entre los ciudadanos españoles:



¿qué ha cambiado entonces? Interesa fijar la atención en la afirmación de que los ciudadanos, por el contrario, sí mantenían “elevadas cotas de apoyo al sistema democrático”. Puede que sea precisamente esto lo que está en la base del reciente éxito obtenido por el movimiento 15M: un creciente rechazo no sólo hacia los partidos políticos sino también hacia el sistema democrático, al menos tal y como se implementa hasta el momento y tal y como viene funcionando. No se trataría tanto de un rechazo hacia la idea de democracia sino a la idea de “esta democracia”.

Nos interesa, además, el apunte según el cual el apoyo que suscitaba el sistema democrático estaba basado en ser éste “el único posible”. Puede que un cambio al respecto también se encuentre en la base de los movimientos de indignados: desaparece la percepción de que no es posible crear nuevos sistemas. Frente a esta idea, el movimiento 15M afirma la posibilidad de crear una nueva manera de hacer política.

Con todo esto no se quiere decir que los movimientos de “indignados” propugnen, propiamente, una abolición de los sistemas democráticos. Las ideas propuestas hasta ahora van más bien en la línea de una regeneración democrática que, mediante nuevas maneras de organizarse, y la creación de nuevos mecanismos de participación, mediante una nueva manera de pensar la política y la relación del ciudadano con la comunidad, consiga mejorar los sistemas de democracia representativa. El punto está, precisamente (y es esto lo que supone una diferencia con la concepción anterior según la cual el sistema democrático era “el único posible”), en la idea de “novedad”, en el convencimiento de que es posible crear nuevos mecanismos y métodos de organización.

### **El carácter apartidista del Movimiento 15M**

El movimiento de los “indignados” nace como un movimiento apartidista. Este carácter *apartidista* se encuentra en la misma esencia del 15M.

Si consultamos la página *web* de la plataforma “Democracia Real Ya”, en el apartado de “adhesiones” (en el que las organizaciones o individuos podían adherirse a esta plataforma) podemos leer el siguiente aviso:

Para garantizar la neutralidad política de este movimiento ciudadano no se aceptará la adhesión directa de ningún partido político o sindicato. Invitamos a sus miembros a que participen en esta convocatoria de forma individual.<sup>11</sup>

Asimismo, en el manifiesto de la plataforma, publicado también en la página *web*, al definirse a sí mismos, los integrantes del movimiento declaran:

Unos nos consideramos más progresistas, otros más conservadores. Unos creyentes, otros no. Unos tenemos ideologías bien definidas, otros nos consideramos apolíticos... Pero todos estamos preocupados e indignados por el panorama político, económico y social que vemos a nuestro alrededor.<sup>12</sup>

En el sitio *web* de “spanish revolution”,<sup>13</sup> desde el que podemos acceder a las actas, declaraciones y noticias más relevantes de todas las organizaciones asamblearias de indignados del Estado español, encontramos también diversas manifestaciones de este apartidismo presente desde el comienzo del movimiento y que puede ser considerado una de las bases fundacionales del mismo. Así, a modo de ejemplo, en la declaración de principios de “acampada Barcelona”, los indignados de esta ciudad ponen de manifiesto que “[n]o representamos a ningún partido ni asociación. Tampoco nadie nos representa”<sup>14</sup>. La “acampada de A Coruña” se define a sí misma

<sup>11</sup> <http://www.democraciarealya.es/adhesiones/>

<sup>12</sup> <http://www.democraciarealya.es/manifiesto-comun/>

<sup>13</sup> <http://tomalaplaza.net/>

<sup>14</sup> <http://acampadabcn.wordpress.com/documents/declaracion-de-principios/>

como “Pacífica, Apartidista, Autónoma”.<sup>15</sup> De igual modo, el manifiesto de “acampada Sol”, en Madrid, en respuesta a la pregunta “¿Quiénes somos?”, expresa: “Somos personas que hemos venido libre y voluntariamente, que después de la manifestación decidimos reunirnos para seguir reivindicando la dignidad y la conciencia política y social”, haciendo hincapié en la idea de que: “[n]o representamos a ningún partido ni asociación”.<sup>16</sup>

Sin embargo, ya desde las primeras acampadas, en el momento del surgimiento del movimiento, una parte importante de la opinión pública (si entendemos como tal opinión las manifestaciones de los partidos políticos y de los medios de comunicación, lo que nos parece dudoso) manifestó la idea de que el 15M debía encauzar sus reivindicaciones a través de los partidos políticos, y de los cauces políticos tradicionales: o bien, aconsejando hacia quién debía dirigirse el voto de los indignados,<sup>17</sup> o bien, considerando que el movimiento, si no se encontraba representado por ninguna de las organizaciones existentes, debía convertirse él mismo en partido político. Esto se veía como algo no sólo conveniente o necesario, sino también, en cierto modo, lógico.

Esto último no sólo no sucedió, sino que el movimiento no ha dejado de afianzarse en su apartidismo, desvinculándose de todo intento de relacionarlo con un partido político.

Con motivo de la presentación a las elecciones generales españolas del 20 de noviembre de 2011, de un partido político autodenominado

<sup>15</sup> <http://www.acampadacoruna.com/>

<sup>16</sup> <http://madrid.tomalaplaza.net/manifiesto-2/>

<sup>17</sup> No olvidemos el momento en que surge el Movimiento 15M: casi al final de la campaña electoral de las últimas elecciones autonómicas y municipales españolas, celebradas el 22 de mayo de 2011. En este contexto, varios partidos políticos trataron de atraerse el voto de los indignados. A modo de ejemplo, sirvan el artículo de opinión publicado en el diario electrónico *Público* el día 22 de mayo de 2011, que reflexionaba a propósito de “el voto de los indignados”, en <http://blogs.publico.es/buzondevoz/date/2011/05/>, o la siguiente noticia, publicada en el mismo diario: <http://www.publico.es/espana/377115/la-izquierda-se-muestra-complice-con-la-movilizacion-de-la-puerta-del-sol-elecciones2011>, con fecha 19 de mayo de 2011.

“Partido del Movimiento 15M”, la Asamblea General de Sol consensuó un comunicado desvinculándose de dicho partido.<sup>18</sup> Así, hacía constar, en primer lugar, que la decisión de instituirlo no había sido tomada en ninguna de las asambleas integrantes del movimiento, poniendo explícitamente de manifiesto que “no sólo no tenemos nada que ver con el ‘Partido del Movimiento 15M’ sino que consideramos su creación a espaldas de las decisiones de esta asamblea como una falta de respeto hacia nuestro proceso asambleario”.

A continuación, y esto nos interesa especialmente, se hace un llamamiento a todas las asambleas de pueblos y barrios de todo el Estado para que se unan a la declaración y *nieguen cualquier vinculación con dicho partido, así como con cualquier otro*. A renglón seguido, se recuerda que “el movimiento 15M es *apartidista* desde sus inicios”.

Por último, el comunicado se dirige “al conjunto de partidos políticos que se presentan a las elecciones del 20 de noviembre”, pidiendo respeto hacia las asambleas, así como un “especial cuidado” por parte de estos partidos a la hora de relacionar sus propuestas y programas con el trabajo del movimiento.

### **Las críticas del 15M: al Estado de partidos en general y a determinados partidos políticos en particular, al parlamentarismo español, y al sistema electoral**

Además de definirse a sí mismo como *apartidista*, el movimiento social objeto de estudio ha emitido, hasta el momento, cuantiosas quejas sobre el funcionamiento del sistema de partidos español.

Uno de los temas recurrentes en el 15M es la crítica hacia los partidos políticos, que en muchas ocasiones se entremezcla con quejas sobre

<sup>18</sup> <http://madrid.tomalaplaza.net/2011/10/23/comunicado-sobre-el-partido-del-movimiento-15m/>

el sistema electoral español (al que se achaca falta de representatividad) y sobre el parlamentarismo como sistema de gobierno (que, se considera, no es capaz de asegurar la verdadera participación política de los ciudadanos ni de representar convenientemente las opciones políticas reales presentes en la sociedad).

Además, queremos destacar otra de las reivindicaciones, presente como telón de fondo en la actividad del movimiento: tiene que ver con la necesidad de una formación política de los ciudadanos, de una concienciación en temas capitales sobre la manera de organizarnos que tenemos como comunidad, de una discusión política que no se encuentre constreñida por las consignas emitidas por los partidos políticos (que no propugnarían un verdadero debate al no representar todas las opciones políticas presentes y posibles sino sólo una pequeñísima parte de ellas, como consecuencia de su conversión en órganos de poder integrados en el sistema), ni por los medios de comunicación de masas (que al estar dirigidos y controlados por grandes empresas, muchas veces multinacionales, no podrían ser objetivos en muchos temas).

El Grupo de Trabajo de la Asamblea General de Sol sobre Elecciones Generales 20N elaboraba, antes de esta convocatoria electoral, un documento de trabajo con el nombre "Análisis crítico de la democracia española antes del 20N",<sup>19</sup> que contiene una serie de duras críticas al sistema parlamentario español, al Estado de partidos en general, y a estas organizaciones en particular.

En este documento se puede leer, sobre los partidos políticos, lo siguiente:

[d]efinidos como "instrumento fundamental para la participación política" por la Constitución, su análisis muestra cómo en la práctica realizan la función contraria, actuando como filtros burocráticos destinados precisa-

<sup>19</sup> <http://checkthis.com/fu7d>

mente a desactivar la participación ciudadana en la política y convirtiendo su principal fin en la ocupación y mantenimiento de cuotas de poder.

Con respecto al funcionamiento de estas entidades, el mismo documento denuncia que, pese al mandato constitucional de que los partidos funcionen de forma democrática, ello no sea así. Se reflexiona sobre la elección de los candidatos de los partidos a la presidencia del gobierno, que en la práctica raramente se realiza mediante elecciones primarias. En cuanto a la inclusión en las listas, se critica que ésta sea una elección discrecional de las cúpulas de cada partido: esto aseguraría la sujeción a la disciplina de voto, en cuanto la inclusión o no en las listas se utilizaría como una especie de chantaje para asegurar que el diputado siguiera las instrucciones dictadas por la cúpula dirigente.

Todo ello, en un sistema en el que quien puede presentarse a las elecciones son:

Nunca personas con nombre y apellido. Y, en la práctica, siempre partidos o coaliciones, formadas por más de un partido, pues las exigencias a otra entidad son tan discriminatorias respecto a estos que los convierten en la única opción, y por tanto el único vehículo efectivo para la participación en la política de los españoles.

Si bien es cierto que, como hemos señalado con anterioridad, el movimiento 15M es un movimiento tremendamente heterogéneo, dentro del que confluye una gran cantidad de opiniones y de puntos de vista, creemos que, a la vista de lo expuesto, la desconfianza crítica hacia el sistema de partidos vigente en España puede ser considerada una característica del movimiento. Las soluciones y análisis de este problema pueden ser diferentes en función del grupo de trabajo, comisión o asamblea que lo aborde (puesto que los consensos a los que se llega en ellos no tienen por qué coincidir, como consecuencia, entre otras

cosas, de tratarse de un movimiento sin jerarquías y descentralizado) pero siempre está presente ese punto de partida, la denuncia del mal funcionamiento del Estado de partidos y las carencias de que adolece la democracia española.

*Algunas conclusiones sobre este punto*

A la vista de lo expuesto, creemos que resulta difícil la incorporación de la totalidad de las demandas del movimiento 15M al sistema político español, al no tratarse de un movimiento "parcial", en el sentido de perseguir un cambio concreto o la consecución de un objetivo, sino de un movimiento "global", que persigue un cambio mucho más profundo.

La existencia del movimiento 15M tiene, en nuestra opinión, sentido en sí misma: es decir, no se trata de un tipo de movilización que, persiguiendo una meta, se agote al alcanzarla. Se trata, más bien, de la propuesta de un modo diferente de hacer las cosas.

La regeneración del sistema democrático parece necesaria a la luz de las demandas sociales que han emergido con fuerza desde el surgimiento y consolidación de este movimiento. Se hace imprescindible repensar el papel de los partidos políticos, y analizar de qué modo estas organizaciones podrían volver a ser totalmente funcionales al sistema: parece urgente tomar medidas que corrijan las desviaciones que, en este sentido, han ido surgiendo en el sistema parlamentario español.

Además de esta regeneración del Estado de partidos, creemos que sería necesaria una evolución, en el sentido de implementar vías de democracia directa, que permitiera a los ciudadanos volver a sentirse vinculados por las decisiones políticas.

Por lo demás, consideramos que la existencia del movimiento 15M puede ayudar en el necesario replanteamiento de las instituciones democráticas,

al proporcionar una vía de expresión a determinadas demandas sociales que hasta este momento podían expresarse a través de muy escasos canales.

Aprovechar el medio de expresión de demandas sociales que son las asambleas podría ser muy provechoso para el sistema democrático. Se trata de un tipo de organizaciones que podrían servir para conducir la voz de los ciudadanos, que al día de hoy no parece estar siendo adecuadamente escuchada ni canalizada por los partidos políticos.

### **El 15M y la inconstitucionalidad por omisión legislativa**

Como ya se ha descrito en epígrafes anteriores, el movimiento 15M surge por el descontento que se tiene de la clase política española. Aunque las reivindicaciones de este movimiento puedan parecernos muy novedosas a primera vista, si prestamos atención a sus demandas, podemos darnos cuenta de que, en muchas ocasiones, lo reclamado no es algo distinto del cabal cumplimiento de lo ya previsto en la Constitución Española. Muchas de las consignas exigen el cumplimiento de derechos, pertenecientes a diversas categorías, que se encuentran recogidos en la Constitución Española (a manera de ejemplo, véase el manifiesto de "Democracia Real Ya": "Existen unos derechos básicos que deberían estar cubiertos en estas sociedades: derecho a la vivienda, al trabajo, a la cultura, a la salud, a la educación, a la participación política, al libre desarrollo personal, y derecho al consumo de los bienes necesarios para una vida sana y feliz").

Por otro lado, en muchas ocasiones, las demandas versan sobre otros temas incluidos en la Constitución: por ejemplo, en el caso del principio democrático de los partidos políticos. Cuando el 15M denuncia la falta de funcionamiento democrático de estas entidades, lo hace refiriéndose a la Constitución Española, oponiendo el ser y el deber ser. En esta misma línea, encontramos el problema de la selección de candidatos, un ejemplo, en nuestra opinión, de omisión legislativa.



Entonces, quizá este movimiento debería encontrar algunas soluciones por medio de la inconstitucionalidad por omisión legislativa (mas adelante omisión), pues muchas de estas exigencias se deben a la falta de desarrollo legislativo de estos derechos (y normas constitucionales). En una primera aproximación la omisión es la falta de desarrollo por parte del poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo de forma tal que se impide su eficaz aplicación.<sup>20</sup>

Con la definición anterior también es probable que la falta de desarrollo de normas por parte del legislador sea uno de los razonamientos que nos hacen pensar en un auténtico fraude constitucional en algunos de los posibles supuestos de omisión.<sup>21</sup>

Ahora bien, como argumento a favor de las omisiones desde el punto de vista del constitucionalismo social, paradigmático resulta en ese sentido el artículo 9.2 de la Constitución Española que encomienda al poder público una función de transformación social:

Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Proyección o concreción de esos mandatos genéricos es el reconocimiento de los derechos sociales, principalmente, en el capítulo tercero del título primero de la Constitución.

<sup>20</sup> Sobre este concepto véase la obra completa de José Julio Fernández Rodríguez, *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso español*, Madrid, Civitas, 1998.

<sup>21</sup> José Julio Fernández Rodríguez, "Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión", en Miguel Carbonell (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre inconstitucionalidad por omisión*, UNAM, México, 2003, pp. 37-38.

Con el argumento anterior consideramos que existe en España procedencia para las omisiones.

Puesto que con este artículo estamos tratando de buscar algunas posibles soluciones a la pregunta de cómo se podrían integrar en el sistema democrático constitucional español las demandas sociales que han encontrado una vía de expresión a través de los movimientos de indignados, nos parece más que procedente realizar un somero análisis acerca del instituto de la inconstitucionalidad por omisión. Ello con el objetivo de facilitar una reflexión acerca de si, mediante la implementación de sistemas que permitieran controlar la inconstitucionalidad por omisión legislativa, podría darse respuesta a algunos de los problemas sociales que se han hecho evidentes en España a partir de la consolidación del 15M.

#### *Algunos asuntos resueltos por tribunales*

A manera de pinceladas y ejemplos señalaremos algunos asuntos resueltos por diversos tribunales.

Casos resueltos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH):

*a. Derecho a participar en elecciones libres (artículo 3 Protocolo 1).* El Convenio no impone la obligación de regular el voto de ciudadanos residentes en el extranjero, pero si la Constitución contiene un mandato al legislador, incumplido durante más de 30 años, se produce la violación del Convenio. (¿Inconvencionalidad por omisión legislativa?)

Nikolaos Sitaropoulos y Christos Giakoumopoulos son dos funcionarios griegos del Consejo de Europa que recurren ante el TEDH la negativa de su embajada de facilitarles el voto en las elecciones griegas en ausencia de una legislación específica que haga posible la participación electoral de los ciudadanos griegos en el extranjero. Legislación que la

Constitución griega ordena, pero que más de 30 años después, aún no había sido promulgada. Así, el TEDH (por una mayoría de 5 a 2), en *Sitaropoulos y Giakoumopoulos contra Grecia*, de 8 de julio, debe enfrentarse a una eventual infracción del derecho a participar en elecciones (artículo 3 protocolo 1) como consecuencia de una omisión del legislador constando un mandato constitucional expreso a éste para regular la cuestión.

En primer término, el tribunal recuerda que el Convenio no obliga a que los Estados regulen el voto de los nacionales residentes en el extranjero. Pero la previsión constitucional ordenando al legislador su regulación no puede dejar de ser tenida en cuenta, pues, si queda permanentemente sin desarrollo, y más de 35 años después el mandato al legislador no ha sido cumplido, lo cierto es que se la estaría privando de contenido y de sentido.

Además, la diferencia de trato a efectos electorales entre ciudadanos griegos que vivan en el extranjero y en la propia Grecia estaría cerca de constituir un trato discriminatorio.

En definitiva, la ausencia de una legislación ordenada hace más de 30 años para posibilitar el derecho de sufragio de los recurrentes constituye una violación del derecho a unas elecciones libres.<sup>22</sup>

*b. El derecho a la vida privada y familiar (artículo 8 CEDH). Control de convencionalidad por omisión del legislador: Regulación del aborto ineficaz.*

Probablemente el caso más importante del primer trimestre sea el resuelto en *A, B, y C contra Irlanda*, de 16 de diciembre de 2010, pues valora la conformidad con el artículo 8 de la regulación irlandesa de la interrupción del embarazo.

Los demandantes son tres mujeres mayores de edad que viajaron al Reino Unido en 2005 para interrumpir su embarazo, ya que la legislación irlandesa prohíbe la práctica de abortos en su territorio, a no ser

<sup>22</sup> *Revista de Derecho Administrativo y Justicia Administrativa*, año XI, núm. 50, 4º. Trimestre, 2010, Lex Nova, España, p. 113.

que exista riesgo real y evidente para la vida de la madre. Además, todavía se mantiene en vigor una ley de 1861 en virtud de la cual se condena a cadena perpetua a toda aquella mujer embarazada o cualquier tercero que lleve a cabo cualquier acción ilícita con la intención de provocar un aborto. Los motivos por los que cada una de las recurrentes decidieron interrumpir su embarazo fueron muy diversos: por circunstancias socioeconómicas (primer caso), por decisión personal (segundo caso) y por el riesgo de su vida y de la del feto (tercer caso).

Las tres mujeres acuden al TEDH alegando que la imposibilidad de abortar en Irlanda hizo el procedimiento innecesariamente costoso, complicado y traumático, así como que esta situación las había estigmatizado y humillado, hasta el punto de que habían arriesgado su salud y, en caso de la tercera demandante, incluso su vida.

El tribunal rechaza tanto la alegación del artículo 2 del CEDH (porque no se había producido ningún obstáculo legal para que cualquiera de las solicitantes pudiera viajar al extranjero para interrumpir su embarazo) como la del artículo 3 (por entender que la carga psicológica y física sufrida por cada una de ellas como resultado de sus viajes al extranjero para interrumpir su embarazo, no había sido lo suficientemente grave como para calificarlo como trato inhumano o degradante).

En cuanto a la posible vulneración del artículo 8 CEDH, el tribunal comienza afirmando que no supone el reconocimiento del derecho al aborto. Sin embargo, la prohibición irlandesa de interrumpir el embarazo sí puede considerarse dentro del ámbito del derecho de las demandantes al respecto de su integridad física y psicológica, es decir, de sus vidas privadas. Por lo que hay que examinar los casos por separado.

Las dos primeras demandantes basaron su demanda en que las restricciones legales a la interrupción del embarazo en Irlanda impiden que pueda abortarse por razones de salud o bienestar; vulnerando por ello el derecho al respeto de su vida privada. El tribunal acepta la existencia de una injerencia en el derecho, pero la considera conforme con la legalidad

y con el objetivo legítimo de proteger la moral pública de la sociedad de Irlanda. El tribunal concluye la existencia de un consenso indiscutible entre los Estados miembros del Consejo de Europa sobre esta materia, pero tal consenso no es, a su juicio, suficiente para reducir decisivamente el amplio margen de apreciación que el Estado disfruta de ese contexto. Así, el tribunal afirma que ha de respetarse un margen de apreciación nacional para la ponderación de los intereses en conflicto del feto y la madre, interpretación que en un caso similar (sentencia Vo contra Francia, de 8 de julio de 2004) ya había utilizado.

Aplicando el margen de apreciación nacional el tribunal analiza, por un lado, el derecho de las recurrentes a viajar al extranjero para abortar, así como el derecho a obtener cuidados médicos en Irlanda antes y después del aborto y, por otro lado, el hecho de que la prohibición en Irlanda de abortar por razones sanitarias o de bienestar se basa en los profundos valores morales del pueblo irlandés en relación con el derecho a la vida del no nacido. Analizando ambos puntos de vista el tribunal concluyó que la prohibición existente sobre el aborto en Irlanda supone un equilibrio justo entre el derecho de las demandantes a que se respete su vida privada y los derechos invocados en nombre de los no nacidos. Por lo tanto, el tribunal resuelve, por 11 votos contra seis, que en este caso no se ha producido una violación del artículo 8 del Convenio.

Por lo que se refiere al análisis de la situación de la tercera recurrente, el tribunal comprueba que, por un lado, hasta la fecha no se había aplicado la reforma constitucional que prevé la posibilidad de interrumpir el embarazo siempre que corra riesgo la vida de la madre. Aun reconociendo que el desarrollo legislativo sobre esta materia es una cuestión sensible y compleja, la Corte concluye que no existen procedimientos eficaces y accesibles que permitan determinar si concurren las circunstancias para poder interrumpir el embarazo de forma legal en Irlanda, motivo por el cual considera, de forma unánime, que Irlanda, por omi-

sión legislativa, ha violado el derecho de la recurrente a que se respete su vida privada, reconocida en el artículo 8 del Convenio.<sup>23</sup>

*Casos resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos*

En el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos Determinó que México violó en perjuicio de la víctima el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1. y 2 de la misma, y consecuentemente como reparación determinó que:

6. El Estado debe, en un plazo razonable, completar la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido, en los términos de los párrafos 227 a 231 de la presente sentencia.<sup>24</sup>

*Casos resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México*

En la acción de inconstitucionalidad 37/2006 (Sistema integral de justicia para adolescentes), en cuanto a este caso, existía jurisprudencia en el sentido de que el artículo primero transitorio del decreto por el que se reformó y adicionó el artículo 18 de la Constitución Política de los

<sup>23</sup> *Revista de Derecho Administrativo Justicia Administrativa*, núm. 51, año XIII, 1er. Trimestre, 2011, Lex Nova, España, pp. 91-92.

<sup>24</sup> Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costes de 6 de agosto de 2008, en [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)

Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2005, estableció un periodo inicial de *vacatio legis* de tres meses siguientes a la fecha de publicación del decreto, para que la reforma y adición constitucional entrara en vigor en todo ese país. Por otra parte, su artículo segundo transitorio creó un nuevo periodo de *vacatio legis* de seis meses, contados a partir de su entrada en vigor, para que los entes obligados generaran las leyes, instituciones y órganos requeridos para la aplicación del decreto. Esto es, los indicados preceptos establecieron la vigencia de la reforma y adición constitucional, de la siguiente manera: el decreto entró en vigor en todo el país en cuanto a los derechos sustantivos que contempla en favor de los adolescentes el 12 de marzo de 2006, mientras que el periodo para que se generaran las leyes, instituciones y órganos, inició el 13 de marzo de 2006 y venció el 12 de septiembre de ese año. De esta forma, los entes obligados tuvieron hasta la última fecha referida para generar, en sus respectivas jurisdicciones, el sistema especializado de justicia para menores infractores; de ahí que la circunstancia de que algunas legislaturas locales no hubieran emitido dentro del plazo señalado la legislación correspondiente, configuraba una violación constitucional por actualizarse una omisión legislativa.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Novena Época, Registro: 168771, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, xxviii, Septiembre de 2008, Materia(s): Constitucional, Penal, Tesis: P/J. 72/2008, Página: 621, "SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES NO HAYAN CREADO ANTES DEL 12 DE SEPTIEMBRE DE 2006 LAS LEYES, INSTITUCIONES Y ÓRGANOS PARA LA APLICACIÓN DEL DECRETO DE REFORMA AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE DICIEMBRE DE 2005, CONFIGURA UNA VIOLACIÓN CONSTITUCIONAL POR ACTUALIZARSE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA". Acción de inconstitucionalidad 37/2006. Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí. 22 de noviembre de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente y Ponente: Mariano Azuela Güitrón; en su ausencia se hizo cargo del asunto Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: José Antonio Abel Aguilar Sánchez, Rosalía Argumosa López, Jaime Flores Cruz, Miriam Flores Aguilar, María Amparo Hernández Chong Cuy, Miguel Enrique Sánchez Frías y Laura García Velasco.

Nota: En cumplimiento a lo ordenado en el punto resolutivo tercero en relación

*Casos resueltos por el Tribunal Constitucional Español*

1. La solución adoptada por el tribunal al resolver una demanda de amparo interpuesta por quien no podía ejercer el derecho a la objeción de conciencia al servicio militar por no haberse regulado legalmente el pertinente procedimiento:

El que la objeción de conciencia sea un derecho que para su desarrollo y plena eficacia requiera la *interpositio legislatoris* no significa que sea exigible tan sólo cuando el legislador lo haya desarrollado, de modo que su reconocimiento constitucional no tendría otra consecuencia que la de establecer un mandato dirigido al legislador sin virtualidad para amparar por sí mismo pretensiones individuales. Como ha señalado reiteradamente este Tribunal, los principios constitucionales y los derechos y libertades fundamentales vinculan a todos los poderes públicos [...] y son origen inmediato de derechos y obligaciones y no meros principios programáticos.

[...]

---

con la parte final del último considerando de la sentencia que recayó a la contradicción de tesis 31/2008-PL y en aras de brindar mayor seguridad jurídica, se precisa que con motivo de la entrada en vigor del decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo segundo transitorio y un tercer transitorio al decreto por el que se declaran reformados el párrafo cuarto y adicionados los párrafos quinto y sexto, y se recorre el orden de los últimos dos párrafos del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 12 de diciembre de 2005 en el DOF, se establecen diversas condicionantes que inciden en lo relativo a la exigibilidad del derecho de los adolescentes de ser juzgados por órganos jurisdiccionales independientes y especiales. Lo anterior llevó a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a concluir en la tesis jurisprudencial 1a./J. 112/2009, visible en la página 767 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010 que, a partir de esos nuevos términos, es procedente ahora reconocer constitucionalmente competencia a los órganos preexistentes a la reforma constitucional de 2005, para juzgar los ilícitos cometidos por adolescentes, y lo serán hasta en tanto la legislación de cada orden jurídico se haya reformado con motivo de la reforma constitucional en la materia de 2005 y, además, se hayan puesto en funcionamiento las nuevas estructuras burocráticas correspondientes, con la correspondiente remisión de los asuntos a que haya lugar.



Es cierto que cuando se opera con esa reserva de configuración legal el mandato constitucional puede no tener, hasta que la regulación se produzca, más que un mínimo contenido, que en el caso presente habría de identificarse con la suspensión provisional de la incorporación a filas, pero ese mínimo contenido ha de ser protegido, ya que de otro modo [...] se produciría la negación radical de un derecho que goza de la máxima protección constitucional en nuestro ordenamiento jurídico. La dilación en el cumplimiento del deber que la Constitución impone al legislador no puede lesionar el derecho reconocido en ella (STC 15/1982, de 23 de abril, FJ 8).

2. En esta misma línea, se consideró en su momento parcialmente aprovechable el régimen jurídico preconstitucional regulador del ejercicio del derecho de reunión:

[...] el derecho de reunión regulado en el art. 21 de la Constitución Española ha derogado al de la misma especie de dicha Ley 17/1976 por ser incompatibles entre sí, pero sin que suceda lo mismo con el aspecto adjetivo, constituido por las pautas procesales, [...] pues al no regularlas el art. 21, en el futuro habrá de acudir para determinar los aspectos no contemplados en él al cauce de los arts. 53.1 y 81 de la Constitución, creando la oportuna Ley orgánica, mas al no haberse utilizado por el legislador hasta el presente, debe suplirse el vacío legislativo, para no hacer ineficaz el derecho, con la aplicación de la legislación preconstitucional específica, de forma literal, o ajustándola, *mutatis mutandis* a las disposiciones o principio que surgen de la Constitución, y cuyo contenido pudiera aceptar el hipotético legislador posconstitucional (STC 36/1982, de 16 de junio, FJ 3).

*A manera de conclusión sobre este punto*

La mayor parte de los asuntos resueltos y a manera de ejemplos sobre "omisiones" pertenece a los derechos civiles y políticos, esto no debe in-

terpretarse en el sentido de que en los derechos sociales no procederían las omisiones por no existir ejemplos jurídicos; más bien debe interpretarse en el sentido de que cuando hayan omisiones sobre derechos sociales debe seguirse el mismo criterio en cuanto a los derechos civiles y políticos por ser los más desarrollados o clásicos.

De esta manera se crearían criterios de exigibilidad, protección, re-dirección, o extensión de los derechos sociales a partir de la doctrina de los derechos clásicos.

Algunas de las demandas del movimiento 15M podrían quizá tener cabida y exigibilidad a través de la técnica de la inconstitucionalidad por omisión legislativa. Hay que señalar que la intención de estas líneas ha sido con la finalidad de dar pinceladas, y no de crear una teoría general de las soluciones del 15M a través de las omisiones. Por otro lado, es necesario poner de manifiesto, como ya hemos hecho a lo largo del apartado anterior, que entre las singularidades del movimiento se encuentra la de buscar, más que la satisfacción de pretensiones concretas, una manera nueva de actuar en política y democracia.

### **Conclusiones generales**

Como ya avanzábamos en nuestra introducción, no es el objetivo de estas páginas proporcionar un elenco de soluciones a las demandas y problemas sociales que se ponen de manifiesto en el éxito de los movimientos de indignados (no sólo en España, sino también en otros países).

El objetivo de estas líneas ha sido, más bien, la realización de una reflexión sobre la necesidad de enfrentar estas nuevas demandas sin abandonar ni olvidar los avances que han realizado las democracias constitucionales en los últimos años, aprovechando a la vez lo bueno que estos nuevos movimientos pueden proporcionar a los sistemas democráticos ya existentes.

En el 15M subyacen dos impulsos: por un lado, una pretensión de cumplimiento de lo establecido; por otro, una pretensión de innovación.

Como se ha visto, estos dos impulsos se encuentran muy presentes en la visión de los partidos políticos por el 15M: exigencia de cumplimiento de lo establecido, por una parte (exigencia, por ejemplo, de funcionamiento democrático de los partidos), frente a innovación, por otra (creación de organizaciones asamblearias u opiniones a favor de la democracia participativa).

La inconstitucionalidad por omisión se nos presenta como una institución ya existente, que consideramos incardinada en el mismo corazón de la democracia constitucional y que ha sido desarrollada por estudiosos y juristas. Por ello la consideramos como una herramienta que podría servir para el objetivo de conjugar lo existente con las nuevas demandas apuntadas.

En definitiva, y para concluir, consideramos que, si se quiere tener una democracia sana y en la que se dé cumplimiento a todos los principios del Estado constitucional social, no puede desoírse a toda una parte de la ciudadanía que está expresando sus demandas a través de este tipo de movimientos sociales. Se hace necesario establecer un diálogo que permita la incorporación de las novedades y puntos de vista de estos ciudadanos.

Sólo queda decir que consideramos que este diálogo debe, como todos, tener dos interlocutores, por lo que resulta necesario, en nuestra opinión, que también por parte del movimiento 15M se preste atención a los mecanismos y sistemas existentes, no tratando de crear todo de nuevo sino utilizando las experiencias y estudios previos para aprender de ellos, proponiendo métodos adecuados para mejorar y conseguir su efectivo cumplimiento.

## COMPARACIÓN INTERNACIONAL



# Los retos de gobernar en coalición<sup>1</sup>

*Josep M<sup>a</sup> Reniu Vilamala\**

Los chimpancés tienen jerarquías que se basan en coaliciones.  
El dominante no es el individuo más fuerte sino el que logra más apoyo,  
a base de dar algo a cambio a sus partidarios.  
Son puras transacciones políticas.  
Frans de Waal.

Estas palabras de Frans de Waal no son, en ningún caso, manifestaciones raras o fruto de la excentricidad de un científico loco. Efectivamente, todo lo que rodea las interacciones sociales y políticas se basa en el establecimiento de diferentes tipos de transacciones y éstas, en el ámbito de la formación de gobiernos, se concretan en la formación de coaliciones.<sup>2</sup> No obstante, frente a esta constatación de la normalidad de los procesos de negociación, transacción y establecimiento de acuerdos entre los actores políticos, lo cierto es que en la mayoría de los Estados la percepción generada por estos “productos” políticos es, ciertamente, negativa.

<sup>1</sup> Este artículo forma parte del proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación Ref. CSO2010-16337, liderado como I+D por el Dr. Josep M<sup>a</sup> Reniu Vilamala (UB).

\* Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política, Universidad de Barcelona, España. Correo electrónico: jreniu@ub.edu

<sup>2</sup> No nos vamos a ocupar aquí del debate teórico sobre las diferentes formas que pueden adoptar dichas colaboraciones interpartidistas: coaliciones electorales, coaliciones legislativas y coaliciones ejecutivas o gobiernos de coalición (para ello véase Josep Ma. Reniu, *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*, cis. Siglo XXI, 2002).

A título de ejemplo, las principales críticas se centran en la identificación de las supuestas *irregularidades* que conlleva el establecimiento de acuerdos interpartidistas, en un continuo que va desde la *traición* a la voluntad expresada por los electores (en el caso que el partido más votado —o con más escaños— quede fuera del Ejecutivo) a los negativos efectos del *chantaje político* al que algunos partidos menores pueden desempeñar (en especial referido a los “partidos bisagra” o a los partidos de ámbito no estatal en el caso español), pasando por el argumento que incide en que la formalización de un acuerdo es un claro ejemplo de *debilidad política*, de incapacidad de llevar a la práctica el programa político propio del partido ganador. A ello se suman las consideraciones sobre la inestabilidad temporal y política de los gobiernos de coalición, claramente desmentidas desde mediados de la década de 1980 por los trabajos iniciados por Strom (1990).<sup>3</sup>

Sea como fuere, lo cierto es que el funcionamiento de los sistemas políticos —cualquiera que sea su régimen— descansa en la necesidad de llegar a acuerdos interpartidistas, de construir consensos y, a fin de cuentas, en la negociación entre los diferentes actores. Un rápido repaso al panorama gubernamental mundial nos indica que los países más desarrollados y la mayoría de los países europeos llevan más de medio siglo gobernados por coaliciones, sean éstas mayoritarias o minoritarias (por ejemplo Alemania, Holanda, Bélgica, Austria, Suiza, Suecia, Noruega o Dinamarca). Así, la anterior valoración negativa de los gobiernos de coalición se ha basado en la polarización, el maniqueísmo, el recelo, la arrogancia política y la identificación de la negociación política con el caos. A partir de aquí la conclusión a la que llegan los detractores de los gobiernos de coalición es que éstos generan más inestabilidad política.

No obstante, se ha señalado repetidamente que gobernar en coalición permite expresar mejor los principales valores de la democracia.

<sup>3</sup> Kaare Strom, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

Compartir responsabilidades de gobierno con otras formaciones políticas supone una apuesta decidida por el pluralismo político, ampliando de esta forma la base social del gobierno. Como efectos de estas dinámicas coaliciones de ejercicio del *poder compartido*, la sociedad obtiene más explicaciones sobre la acción de su gobierno, se percibe una mayor sensibilidad gubernamental hacia sus reivindicaciones, los ciudadanos se interesan más por la política y la sociedad en su conjunto goza de mayor salud democrática.

Los factores que rodean y condicionan la formación de gobiernos de coalición se encuentran íntimamente vinculados con el fortalecimiento del sistema democrático. Por un lado, la necesidad de crear mayorías parlamentarias sitúa al Parlamento en el centro de la actividad política y otorga una importancia central al diálogo político, lo que da paso al coprotagonismo de las fuerzas políticas minoritarias. Por otro lado, la negociación para la formación de gobiernos de coalición pone de relieve la definición de objetivos partidistas que hacen compatible la más alta expresión de los valores democráticos con la lógica voluntad de influir en el gobierno de la *res publica*; así como influyen en la consolidación de una opinión pública favorable al respeto por la diversidad, la tolerancia, la solidaridad, el consenso, la integración, la confianza y el gobierno compartido. Finalmente, el proceso coalicional descansa asimismo en la interacción de los actores políticos en múltiples escenarios, con lo que la negociación de un gobierno de coalición incluye también la construcción de vínculos sólidos con el resto de los ejecutivos, sean éstos estatales o locales.

Pero también es cierto que gobernar en coalición exige más pericia política, un mayor dominio del arte de la política y, sobre todo, el establecimiento de pautas de comportamiento interno en el seno de la coalición. Un gobierno de coalición debe saber incrementar la comunicación entre gobernantes y gobernados teniendo en cuenta la presencia de una opinión pública progubernamental con criterios dispares; debe exigir a los miembros del gobierno que sigan protocolos muy pautados



para la comunicación de políticas; debe diseñar criterios para gestionar posibles crisis de gobierno; debe crear órganos plurales de coordinación de la acción de gobierno; debe clarificar las relaciones entre el gobierno y los grupos parlamentarios que lo apoyan; debe evitar una inflación de departamentos y de cargos de *sottogoverno*, y debe hacer compatible el impulso de una acción de gobierno compartido con la identidad partidista de los miembros de la coalición.

### **El debate académico sobre el presidencialismo latinoamericano**

Son dos grandes posiciones que se han enfrentado en la consideración del alcance de las variables institucionales: por un lado, una aproximación de carácter normativo, encabezada por Juan José Linz, que ponía de relieve la superioridad del parlamentarismo<sup>4</sup> (Linz, 1990a; 1990b; 1997); por otro lado, a esta aproximación se contraponía una de carácter histórico y empírico con Dieter Nohlen al frente y cuya posición es situar los desempeños institucionales en el contexto histórico concreto en que operan (Nohlen, 1991; 1998).<sup>5</sup>

En el caso de Linz, los principales cargos que se imputan a los regímenes presidencialistas son los que se centran en su rigidez institucional y en las altas posibilidades de “bloqueo” institucional que permiten, así como la escasa existencia de incentivos para la cooperación político-parlamentaria (independencia de poderes; legitimidad doble en cuanto al

<sup>4</sup> Juan José Linz, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. 1 núm. 1, 1990, pp. 51-69.

<sup>5</sup> Dieter Nohlen, “Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina: notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, 1991, pp. 43-54; Dieter Nohlen, “presidencialismo vs. parlamentarismo: dos enfoques comparados”, en D. Nohlen y Mario Fernández, *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

origen del Parlamento y del presidente; periodos fijos para los respectivos mandatos; dificultades para dirimir conflictos entre ambos polos de autoridad, un juego de suma-cero en el que el ganador se lleva todo...). Estas complicaciones crecen si los partidos y los sistemas de partido son endebles y el número de unidades es nutrido, en situaciones de pluripartidismo que tienden a ser consideradas "problemáticas". Así, desde una parte de la literatura comparativista, estos sistemas multipartidistas presentan como principal dificultad el hecho de que se generan presidentes sin mayorías legislativas —*gobiernos divididos*— (Linz y Valenzuela, 1997; Mainwaring y Shugart, 2002; Carpizo, 1999 y 2002).<sup>6</sup> Esta situación entraña el potencial riesgo de que el sistema político ingrese en una fase de bloqueos, parálisis o *impasse* gubernativos frente a la que debiera ser la potenciación del papel político del Congreso.

En el extremo opuesto, Nohlen se distancia claramente de las formulaciones ideales y centra toda su atención en el contexto institucional desde una aproximación que bien podríamos catalogar de *multidimensional*. En cierta medida y de manera curiosa al emplear las palabras de Sartori —más cercano a las tesis de Linz en dicho debate—, señala que "la mejor forma política es la que sea más aplicable en cada caso. Esto equivale a decir que llegados a este punto del argumento el contexto es esencial. Por contexto quiero decir, por lo menos: 1) el sistema electoral, 2) el sistema de partidos y 3) la cultura política o el grado de polarización" (Sartori, 1997:175).<sup>7</sup> Esta idea de fondo lleva a Nohlen a defender procesos *controlados* de reforma de los presidencialismos latinoamericanos que introduzcan dinámicas de

<sup>6</sup> Juan José Linz y Arturo Valenzuela, *The Breakdown of Democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994.; Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (dir.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002; Jorge Carpizo, "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?", *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 1, México, 1999; Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 2002, p. 279.

<sup>7</sup> Giovanni Sartori, "Ni presidencialismo ni parlamentarismo", en Juan José Linz y Arturo Valenzuela, *La crisis del presidencialismo*, vol. 1, Alianza, Madrid, 1997.

funcionamiento parlamentario. El objetivo, en todo caso, es fortalecer al Legislativo, así como incidir en las relaciones de éste con los ejecutivos presidenciales con miras a una mejora sustancial de la gobernabilidad tanto en lo que hace a los rendimientos de las políticas públicas como a la legitimidad de los procesos de toma de decisiones de las mismas. Como no podía ser de otra forma, sus sugerencias inciden en la generación de incentivos institucionales en tanto que factores clave para la “parlamentarización” de los sistemas presidenciales latinoamericanos. Estos incentivos son básicamente la sustitución de las lógicas basadas en los juegos de suma-cero, por un lado, y la creación de figuras institucionales que se sitúen en los nodos de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, por el otro.

En el primer caso, la ruptura de la lógica mayoritaria del presidencialismo puro supone la introducción de mecanismos electorales que permitan generar una mayor diversidad y pluralidad política en el seno de la institución parlamentaria; en otras palabras, la sustitución de los sistemas electorales mayoritarios en las elecciones legislativas, para favorecer un mayor pluralismo político encaminado a facilitar la formación de coaliciones legislativas de apoyo al Ejecutivo. Por otro lado, el segundo incentivo se basa en la introducción de la figura del primer ministro o de un jefe de gabinete. Atendiendo a su extracción parlamentaria, condicionada por la relación entre mayorías y minorías, esta figura sin duda alguna activaría las lógicas coalicionales y de negociación interpartidistas con el correlato de la aparición de mayores incentivos para la cooperación parlamentaria.

A partir de estas dos grandes posiciones teóricas se debe abordar el análisis del contexto institucional latinoamericano y la viabilidad de un análisis coalicional. Como punto de partida asumimos que, efectivamente, el *contexto hace la diferencia*, por lo que es preciso delimitar las características principales del contexto político latinoamericano en el que se circunscribe nuestra aproximación a la política de las coaliciones, tras la constatación de que el centro del debate se ubica en la discusión

sobre las posibles modificaciones de los sistemas presidenciales que los dirijan hacia una suerte de *parlamentarismo presidencializado* o de *presidencialismo parlamentarizado*. Así, los procesos de reforma generalizados en la región se han orientado, con diferentes grados de profundización, hacia la renovación de dichos sistemas presidenciales. Uno de sus principales focos de atención ha sido la modificación —y en cierta medida racionalización— de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, por lo general primando a éste, así como consolidando diversos mecanismos de control en la búsqueda de un nuevo equilibrio.<sup>8</sup>

Ello ha motivado, incluso desde mucho antes de abrirse el citado debate, la aparición de diferentes clasificaciones sobre el tipo de presidencialismo en la región. Desde que Lowenstein diferenciara entre presidencialismo puro, presidencialismo atenuado y parlamentarismo aproximado (Lowenstein, 1949), distintas propuestas intentan reflejar la incorporación de prácticas y dinámicas parlamentarias en los sistemas presidenciales latinoamericanos, pero ha sido a partir de la “tercera ola democratizadora”, cuando éstas han cobrado mayor refinamiento teórico.

Es el caso de la propuesta de Carpizo (2007),<sup>9</sup> quien diferencia desde una perspectiva normativa constitucional entre sistemas de presidencialismo puro, presidencialismo predominante, presidencialismo atemperado, presidencialismo con matices parlamentarios y presidencialismo parlamentarizado. En la práctica, dicha clasificación puede reconducirse a los tres grandes tipos del Cuadro 1: presidencialismo puro, presidencialismo con matices parlamentarios y presidencialismo parlamentarizado.

<sup>8</sup> En los últimos 30 años, la mayoría de los 18 países ha aprobado nuevas constituciones (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela) o introducido reformas relevantes en la dirección señalada en las vigentes cartas magnas (Argentina, Bolivia, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay).

<sup>9</sup> Jorge Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, UNAM, México, 2007.

Cuadro 1. Clasificación de los sistemas parlamentarios latinoamericanos

<i>Presidencialismo puro</i>	<i>Presidencialismo con matices parlamentarios</i>	<i>Presidencialismo parlamentarizado</i>
Brasil Ecuador Honduras México Rep. Dominicana Venezuela	Bolivia Chile Colombia Costa Rica El Salvador Nicaragua Panamá Paraguay	Argentina Guatemala Perú Uruguay

Fuente: Josep Ma. Reniu, "Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica; elementos para el debate", Documentos CIDOB, América Latina núm. 25, 2008.

a) *Presidencialismo puro*. Aunque se coincidirá en la dificultad de mantener el calificativo de *puro* en la actualidad, no es menos cierto que pueden señalarse como tal a aquellos sistemas en los que la referencia sigue siendo el modelo estadounidense: Poder Ejecutivo monista de elección directa; libre designación y remoción de los miembros del gobierno por el presidente; posesión de veto legislativo y carencia de responsabilidad política ante el Legislativo. De acuerdo con estos criterios, se identifica a seis países dentro de esta tipología, aunque hay dos matizaciones que deben realizarse: en primer lugar, la referencia a la ausencia de Chile en dicho grupo, y posteriormente la inclusión de Venezuela en el mismo. Aunque Zovatto y Orozco (2008)<sup>10</sup> ubican a Chile como presidencialismo puro, lo cierto es que el análisis de la dinámica política chilena y las relaciones coalicionales en los gabinetes chilenos muestra comporta-

<sup>10</sup> Daniel Zovatto y José de Jesús Orozco, "Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007: lectura regional comparada", en D. Zovatto y J. J. Orozco (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, UNAM-IDEA, México, 2008.

mientos coalicionales con fuertes anclajes políticos, más allá de que en el plano formal el ordenamiento jurídico no consolide de forma definitiva dichas dinámicas. De modo contrario, aunque formalmente Venezuela encaja dentro del tipo de presidencialismos con matices parlamentarios, lo cierto es que la práctica política se ha decantado claramente hacia un presidencialismo hegemónico, siendo incluso difícil clasificar al régimen de Hugo Chávez como democrático.

*b) Presidencialismo con matices parlamentarios.* Esta tipología, derivada del presidencialismo puro, se justifica a partir de la incorporación de algunos elementos institucionales inspirados en el sistema parlamentario. En este sentido destaca la presencia de un órgano colegiado ministerial con amplias facultades o la posibilidad de censurar a alguno de los ministros, aunque la facultad final de su remoción se mantenga en manos del presidente. Ello supone que no pueda hablarse de un grado elevado de *parlamentarización* del sistema, pero sí de la ruptura de la hegemonía presidencial y, por tanto, la consideración de las diferentes correlaciones de fuerzas en la Cámara legislativa. En cuanto a la inclusión de Colombia en este tipo de sistema, la carencia en el uso de la moción de censura hace difícil mantener a este país dentro del grupo con mayores niveles de parlamentarización, toda vez que ésta es una de las instituciones más relevantes en el mismo.

*c) Presidencialismo parlamentarizado.* Este tercer tipo de sistema presidencial es el más interesante desde nuestro punto de vista, toda vez que incorpora institutos propios del sistema parlamentario que pueden llegar a alterar su funcionamiento. En términos generales, la parlamentarización del presidencialismo toma como referente el establecimiento de responsabilidades políticas “dobles” por parte del gabinete y los ministros: ante el presidente y ante el Legislativo. Ello supone que el Legislativo puede censurar o retirar la confianza a los ministros, debiendo éstos separarse del cargo. Aunque no en todos los casos, incluso el presidente puede disolver anticipadamente el Congreso, manteniendo intacto el plazo de mandato que le quede.

Sin embargo, la inclusión de un país como Argentina en este sub-grupo demuestra el carácter meramente institucionalista de esta clasificación. De hecho, como se verá más adelante, Argentina es uno de los países con los rasgos más personalistas de ejecución del poder. También se podría matizar la inclusión de Brasil como presidencialismo puro, pese a que en la práctica los distintos gobiernos brasileños, desde Cardoso, trataron de colaborar activamente con el Congreso (Limongi, 2006; Amorim Neto, 1998 y 2003).<sup>11</sup> Por ello mismo toda clasificación de los sistemas, ya sean presidenciales u otros, requiere de un enfoque más global que el puro enfoque institucionalista. Entre otros aspectos, es necesario estudiar más las dimensiones de sociología política, cultura política y tradición política. Lo cual se intenta hacer modestamente en este trabajo.

### **Una aproximación al estudio de los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales**

Llegados a este punto, pareciera indispensable determinar qué elementos son relevantes para el análisis de las dinámicas coalicionales en el grupo de los 12 países anteriormente clasificados bajo algún tipo de caracteres parlamentarios. Así, para acercarnos al estudio de los gobiernos de coalición, debe aclararse previamente un criterio central, esto es, la conceptualización misma respecto de qué es un gobierno de coalición, criterio que nos permita así considerar de manera fehaciente la existencia o no de una coalición.

<sup>11</sup> Fernando Limongi, "Democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório", *Novos Estudos*, núm. 76, São Paulo, 2006; Octavio Amorim Neto, "Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries", documento de trabajo presentado en el encuentro LASA en el Paker House Hilton Hotel, Illinois, 1998; Octavio Amorim Neto, "Cabinet Formation in Presidential Regimes", ponencia presentada en la reunión anual de la APSA en Filadelfia, 2003.

Aunque la nómina es escasa, las aproximaciones académicas al estudio de los gobiernos de coalición en América Latina han obviado en demasía la discusión teórica, núcleo de nuestra modesta contribución. Un repaso a la literatura, sin ánimo de exhaustividad, nos muestra la ausencia de criterios claros para la delimitación del objeto de estudio (séa éste el gobierno de coalición o las coaliciones parlamentarias), así como una elevada arbitrariedad en la identificación de los casos.<sup>12</sup> En el mejor de los escenarios se intenta ofrecer una multiplicidad de opciones coalicionales que, en el fondo, responden a la dificultad por hacer casar la realidad política latinoamericana y las exigencias teóricas del estudio de los gobiernos de coalición (Amorim, 1998).<sup>13</sup>

*a) Los criterios (y las dificultades) para la identificación de los gobiernos de coalición.* Para la identificación de los diferentes gobiernos de coalición contamos con un cuerpo de criterios que se han convertido en un protocolo comúnmente aceptado por los estudiosos. A partir de los trabajos de Strom se identifica a un nuevo gobierno sólo a partir de los siguientes casos: *a)* después de cada elección legislativa; *b)* después de cada cambio de presidente; *c)* cuando se ha dado un cambio en la composición partidista del gobierno; y *d)* en aquellas ocasiones en que se ha producido un cambio en la fuerza o *status* político del gobierno: de mayoría a minoría o viceversa.

Estos criterios tienen, como principal ventaja, que no sólo identifican las tradicionales situaciones de formación de gobiernos (criterios a y b) sino que incluyen dos situaciones a menudo obviadas desde las apro-

<sup>12</sup> Entre esta carencia de estudios sobre el tema destacan dos obras colectivas, encabezadas por Zovatto y Orozco (2008) y por Lanzaro (2001), que si bien adolecen de las dificultades señaladas intentan ampliar el abanico de variables a considerar en el análisis de los gobiernos latinoamericanos. Complementan esta visión las aportaciones de Gallo (2006) y Albala (2009) para el caso sudamericano y de Corral y Vargas (2007) para el centroamericano.

<sup>13</sup> Octavio Amorim Neto, "Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries", documento presentado en el encuentro LASA en el Paker House Hilton Hotel, Illinois, 1998.



ximaciones excesivamente formales. El tercer criterio —cambios en la composición partidista— supone tomar en consideración sólo aquellas remodelaciones del Ejecutivo en las que se modifica la correlación de fuerzas en el seno del gobierno. Así, la simple sustitución de un secretario por otro del mismo partido no tiene como efecto contar con la existencia de un nuevo gobierno. No obstante, sí que lo es el hecho de que uno de los socios de la coalición obtenga o pierda una secretaría, puesto que este hecho tendrá, con toda seguridad, un efecto inmediato en la dinámica interna del gobierno. Por otro lado, el cuarto criterio —cambio en la fuerza o *status* parlamentario del gobierno— es un elemento clave en la identificación de nuevos gobiernos, sea cual fuere la razón que haya motivado el cambio.<sup>14</sup>

No obstante la claridad de estos criterios, en el ámbito de los sistemas presidenciales latinoamericanos nos encontramos ante un escenario peculiar. Las dinámicas políticas derivadas del diseño institucional de la forma presidencial de gobierno junto con la consolidación de sistemas multipartidistas ponen sobre la mesa la necesidad de clarificar conceptualmente las nociones de coalición política en sus diferentes acepciones. Así, desde diferentes aproximaciones se mezclan casi todas las posibles manifestaciones de la dinámica coalicional.<sup>15</sup> Por ejemplo, Lanzaro apunta que

[...] en términos llamativos, habrá en particular un auge importante de las fórmulas de coalición: coaliciones electorales y particularmente coaliciones

<sup>14</sup> El listado de causas puede ser amplio y variado, desde el abandono de alguno de los socios de gobierno o de alguna parte de sus parlamentarios hasta la celebración de elecciones parciales o intermedias, así como la inclusión de algún nuevo socio de gobierno.

<sup>15</sup> Un ejemplo de lo señalado es que Deheza (1998) identifica para América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela), desde 1958 hasta 1994, un total de 123 gobiernos, de los cuales 48 son monocolores y 69 de coalición (56.1%). Maticemos sin embargo este dato subrayando una dudosa rigurosidad conceptual de la autora, de lo entendido por “gobierno de coalición”.

de gobierno, coaliciones de reforma y lo que algunos caracterizan como coaliciones parlamentarias, que a veces son solamente acuerdos legislativos —pases de compromiso— que también se han registrado en varios países en épocas anteriores y que hoy presentan características renovadas. El “presidencialismo de coalición” —que, como dijimos, tiene en nuestras comarcas sus precedentes históricos— se extiende ahora de manera significativa, con prácticas que según los críticos del presidencialismo, este régimen no alienta, y que muchos suponían privativas del parlamentarismo (Lanzaro, 2001:32).<sup>16</sup>

En el caso de Amorim, se opta por la definición de un “gabinete de coalición estricto” en el que las clases son la combinación de un acuerdo presidencial con más de un partido político y, por otro lado, la selección partidista de los ministros o secretarios. Desde esta perspectiva, se “refleja el compromiso presidencial con la búsqueda esencial de la implementación de objetivos políticos” (Amorim, 1998:9)<sup>17</sup> motivo por el cual el presidente únicamente cooptará a miembros de los partidos políticos con los que ha llegado a un acuerdo.

Si bien éste sería un excelente ejemplo de *traslación* de las dinámicas coalicionales parlamentarias al ámbito de los sistemas presidenciales, el problema estriba en que “obviamente no es la misma estructura toda vez que el presidente puede en todo momento cesar a un ministro que se haya rebelado contra sus decisiones” (Amorim, 1998:10).<sup>18</sup>

Además debe tenerse presente que habida cuenta de la deficiente configuración de las mociones de censura hacia los gabinetes presidenciales, los partidos carecen de recursos para limitar o condicionar dichas actuaciones presidenciales.

<sup>16</sup> Jorge Lanzaro (dir.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Clacso, Buenos Aires, 2001.

<sup>17</sup> Octavio Amorim, “Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries”, *op cit.*

<sup>18</sup> *Idem.*

Esta breve muestra de diversidad conceptual en el estudio de los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales latinoamericanos se complementa con los datos generados por Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004:575)<sup>19</sup> para el periodo 1946-1999. El resultado parece evidente: los potenciales problemas coalicionales no vendrán determinados sólo por la dificultad de crear gobiernos de coalición sino que se hallarán, en todo caso, en la *difícil combinación* entre presidencialismo y multipartidismo, siendo así que la vulnerabilidad de la presidencia tiene poco que ver con la formación o no de gobiernos de coalición.

Así, seguramente la mejor definición de la problemática de análisis es la proporcionada por Mayorga, quien al analizar los gobiernos de coalición en Bolivia expone las dificultades esenciales de dicho análisis.<sup>20</sup> La principal radica en el hecho de que los gobiernos de coalición en estos sistemas se caracterizan por un marco carácter *ad hoc*, en el que la base de los acuerdos son individuos concretos antes que los partidos mismos (Mayorga, 2001:119-120).<sup>21</sup>

Es precisamente este problema de "reconocimiento político" al que antes también aludíamos el que conlleva una mediatización por parte de intereses particulares frente a la asunción de responsabilidades políticas por parte de los grupos parlamentarios. Ello condiciona no sólo su *defi-*

<sup>19</sup> José Antonio Cheibub, Adam Przeworski y Sebastian M. Saiegh, "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism", *British Journal of Political Science*, núm. 34, 2004, pp. 565-587.

<sup>20</sup> Hasta tal punto es evidente dicha problemática, que la expresa sin tapujos: "Cabe preguntarse si es pertinente utilizar el término de coalición para este tipo de pactos de gobierno. Coaliciones son —como afirma Sartori— acuerdos entre partidos, que suponen un mínimo de solidez y entendimiento duradero que abarca una gama congruente de temas, y no acuerdos sobre cuestiones particulares que se asemejan más a parches cotidianos" (René Antonio Mayorga, "Presidencialismo parlamentario y gobiernos de coalición en Bolivia", en Jorge Lanzaro [coord.], *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Clacso, Buenos Aires, 2001).

<sup>21</sup> René Antonio Mayorga, "Presidencialismo parlamentario y gobiernos de coalición en Bolivia", *op. cit.*, 2001, pp. 101-135.

*nición* sino muy especialmente su funcionamiento, vinculado en exceso a continuas negociaciones orientadas tanto a incorporar dichos intereses particulares como a generar apoyos circunstanciales toda vez que han carecido de una sólida disciplina de partido en la que apoyarse parlamentariamente. Como corolario, los partidos integrantes, por decirlo de alguna forma, de dichos gobiernos de coalición difícilmente se sienten corresponsables de la política gubernamental, con lo que tampoco lo son con su supervivencia a corto, medio o largo plazos.

*b) Las variables para el estudio de los gobiernos de coalición.* A partir de la dificultosa labor de identificación de los gobiernos de coalición, su estudio se fundamenta mediante la caracterización de un conjunto de variables “tradicionales”. Así, la configuración institucional de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo conlleva a que la unidad de análisis obligada sea el partido político, toda vez que únicamente a partir de su consideración como actor central (y unitario, por paradójico que ello parezca) podemos comprender dichas dinámicas coalicionales.

*c) El número de partidos y la importancia de los socios.* Desde cualquiera de las aproximaciones teóricas que se empleen —teorías formales o multidimensionales—, el número de partidos presentes en el gobierno se ha interpretado no sólo desde el punto de vista teórico del concepto mismo de *coalición*, sino también como referente sobre el que predecir la futura estabilidad del mismo. En lo que respecta a la vertiente teórica, si bien desde las teorías formales sólo se tomaban en consideración aquellos gobiernos en los que intervenía más de un partido, desde la aproximación multidimensional se ha ido confirmando la hipótesis de que las dinámicas coalicionales se activan también en aquellos casos en los que un partido gobierna en minoría pero debe estar pendiente de los apoyos parlamentarios externos, sean formales o informales.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Aunque ello pudiera dar mayor credibilidad a las diferentes acepciones de gobierno de coalición empleadas en los estudios latinoamericanos al respecto, lo cierto es que debe constatar fehacientemente la existencia de acuerdos parlamentarios. Esto es, uno de los errores más habituales ha sido el equiparar cualquier tipo de coinci-

Por otro lado, el número de partidos también se ha usado desde una consideración formal como indicador de la potencial estabilidad futura del gobierno. Así, a mayor número de partidos en el gobierno menor estabilidad futura, siendo el peor de los escenarios políticos posibles la formación de un gobierno de coalición multipartidista similar al tipo italiano del *pentapartito*. Por otro lado, la importancia de los socios hace referencia a cuál debe ser la correlación de fuerzas entre los diferentes partidos coaligados, para lo cual el parámetro más utilizado para este tipo de análisis es la diferencia existente entre el número de diputados que cada uno de los socios aporta al sostenimiento del gobierno. Así, el resultado será la clasificación de los gobiernos de coalición como equilibrados o desequilibrados.

d) *La fuerza parlamentaria*. La segunda gran variable indispensable en el estudio de los procesos de formación de gobierno, sean o no de coalición, es la fuerza parlamentaria de los actores. El objetivo de todo proceso de formación de gobierno es garantizar que el partido o coalición que pretende acceder al gobierno disfrute de un apoyo parlamentario suficiente. Utilizamos el calificativo de *suficiente* con toda la intención, puesto que las consideraciones tradicionales —de carácter formal—, según las cuales era del todo indispensable poseer la mayoría absoluta de los escaños, han dejado paso al uso de fórmulas variadas de apoyo parlamentario externo que, en cualquier caso, garanticen la viabilidad del nuevo Ejecutivo.<sup>23</sup>

---

dencia parlamentaria (por ejemplo en una votación) con la existencia de una coalición parlamentaria o incluso con un gobierno de coalición (*si*). Por otro lado, el segundo error cometido de manera reiterada es obviar el necesario *reconocimiento* de los miembros políticos individuales que se integran en un gabinete presidencial o, lo que es lo mismo, que el partido al cual pertenecen asuma coherentemente la corresponsabilización política con la gestión del Ejecutivo y por lo tanto con todos sus miembros.

<sup>23</sup> Este cambio en la consideración de la mayoría absoluta como requisito indispensable para la formación de gobierno se ha dado al mismo tiempo que la constatación de los buenos rendimientos políticos derivados de las experiencias de apoyos parlamentarios externos (veáse, para el caso, los ejemplos protagonizados por ciu en

e) *El momento en que se coaligan.* Un aspecto que resulta de gran interés es la consideración sobre el momento en que se coaligan los partidos. Así, pueden calificarse los gobiernos de coalición como preelectorales, pos-electorales o mixtos, en aquellos casos en que uno o más socios se incorporan a una coalición preelectoral tras la celebración de los comicios. Obviamente la caracterización del sistema electoral —como en el caso binominal chileno— será un elemento que condicionará sobremanera la formación de dichas coaliciones preelectorales y, llegado el caso, su mantenimiento en el Legislativo y en la configuración del gabinete.

f) *La ideología de los socios.* En este contexto el objetivo es calificar a los gobiernos de coalición según el grado de vinculación ideológica existente entre sus socios. Así, las calificaciones serán de homogéneo o heterogéneo en función de la mayor o menor cercanía ideológica de los mismos.

g) *El ámbito organizativo de los partidos.* Uno de los aspectos en los que el estudio de los gobiernos de coalición y de las dinámicas coaliciones tiene más terreno para su desarrollo es el análisis de las dinámicas multi-nivel entre los gobiernos de diferentes ámbitos político-territoriales, así como también la actuación de los partidos cuyos ámbitos organizativos difieren entre sí. Se diferencian así entre aquellos partidos de ámbito estatal o nacional y aquellos que no extienden su presencia al conjunto del territorio sino sólo a zonas muy concretas del mismo: los partidos de ámbito no estatal.

h) *La estabilidad de los gobiernos.* Además de analizar las diferentes características del proceso de formación de gobierno, es preciso considerar también los rendimientos de los mismos no sólo con criterios meramente

---

España durante las legislaturas de 1993-1996 y 1996-2000) así como el hecho de que en los sistemas basados en fórmulas de *parlamentarismo negativo* únicamente se precise que el candidato a la presidencia sea "tolerado" por la cámara. Para un análisis más detallado véanse Torbjörn Bergman, "Formation Rules and Minority Governments", *European Journal of Political Research*, núm. 23, 1993, pp. 55-66; y Josep M<sup>a</sup> Reniu, *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*, cis, Siglo XXI, 2002.

retroactivos sino también prospectivos. Una de las variables clave para medir el rendimiento de los gobiernos es su duración o, en otras palabras, su estabilidad.

*i) El rendimiento electoral.* La otra gran vertiente del análisis de los rendimientos de los gobiernos de coalición, en cierta medida mucho más interesante y menos explorada, es el estudio del rendimiento electoral obtenido por los partidos que han formado parte de la coalición: los estudios sobre el *incumbency effect*.<sup>24</sup>

Así, a partir del análisis institucional, el escenario resultante desde nuestra aproximación pivota alrededor de cuatro grandes argumentos:

- Existencia de escasos estímulos para cooperar con el presidente electo, esencialmente derivados de la diferente configuración institucional existente entre presidente y legisladores. El núcleo de esa disonancia se ubica en la existencia de un doble proceso electoral, que aunque concurrente en casi la totalidad de los países, implica una doble legitimidad en origen.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> En pocas palabras puede definirse el *incumbency effect* como los efectos, en términos electorales, de la pertenencia al gobierno. Este efecto puede ser doble: positivo si creemos que la participación en el gobierno producirá beneficios a los partidos, o, como han señalado Kaare Strom y Hanne Marthe Narud, ("Party Policy and Government Accountability", en *Party Politics*, vol. 2,4, 1996, pp. 479-506), negativos: se juzga con más dureza al gobernante que a los partidos opositores, de manera que es de esperar la obtención de pérdidas electorales tras el paso por el Ejecutivo.

<sup>25</sup> Una de las reformas electorales generalizadas en los países de la región ha sido la introducción de la segunda vuelta en la elección presidencial. Aunque se ha señalado el fortalecimiento de la legitimidad electoral del presidente y por ende de la gobernabilidad mediante la creación de coaliciones electorales, lo cierto es que en muy pocos casos éstas devienen coaliciones de gobierno. La experiencia muestra que mientras que las alianzas partidistas que enfrentan la primera ronda de votación se vehiculan a través de acuerdos políticos sólidos y estables, las generadas frente a la segunda ronda —mucho más decisivas en términos de éxito electoral— tienden a ser meros acuerdos coyunturales orientados a la maximización electoral, en un contexto de "urgencias temporales".

- Dificultad para el establecimiento y el mantenimiento de una línea de actuación parlamentaria cohesionada entre los diferentes grupos parlamentarios. Tal y como se ha puesto de manifiesto desde diferentes estudios (Alcántara, 2004),<sup>26</sup> los partidos políticos latinoamericanos presentan bajos niveles de institucionalización, lo que dificulta su labor parlamentaria y en especial la observancia de unos mínimos niveles de disciplina interna.<sup>27</sup>
- La configuración institucional de la presidencia en estos sistemas implica déficits de “visibilidad y reconocimiento” de los integrantes de su gabinete, sean o no de su partido. En este sentido ello conlleva por un lado la ausencia de “recursos políticos” con que apoyar la gestión de los diferentes partidos presentes en el gabinete ante su electorado. Por otro lado esa misma configuración institucional ofrece escasos o nulos incentivos para la supervivencia del gabinete, siendo así que a sus miembros les resulta *gratuito* enfrentarse al presidente o incluso abandonar su gabinete.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Manuel Alcántara, *Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*, Documentos CIDOB, Barcelona, 2004.

<sup>27</sup> Buena parte de los problemas para la construcción de coaliciones parlamentarias en estos sistemas se encuentra condicionada por la escasa continuidad de diputados. Bien sea por restricciones a la reelección inmediata (como en el caso de México) o bien por una ausencia de vocación parlamentaria, lo cierto es que la ausencia de una clase política parlamentaria estable impide contar con una suficiente “masa crítica” de familiaridad entre los diferentes grupos políticos y parlamentarios individuales (Cfr. Margarita Corral y Jean Paul Vargas, “Del principio de separación de poderes al principio de complementariedad: características institucionales y comportamientos coalicionales en los presidencialismos centroamericanos”, ponencia, V Congreso Europeo Ceisal de Latinoamericanistas en Bruselas, 2007) o, si se prefiere, con la capacidad para el “armado de voluntades” de que habla Lanzaro (2001).

<sup>28</sup> De hecho, desde la perspectiva del presidente, las ventajas de contar con un gobierno de coalición son básicamente dos: por un lado amplía el apoyo parlamentario a sus propuestas legislativas y, por otro, intenta maximizar el compromiso de los diferentes partidos en el establecimiento de la agenda política. En cambio, desde el punto



- Finalmente, la deficitaria configuración de los mecanismos de participación del legislativo en el nombramiento y cese de los miembros del gabinete como complemento a los poderes de veto presidenciales.<sup>29</sup>

El cualquier caso, lo cierto es que el hecho de que el partido ganador de la elección presidencial no cuente con la mayoría absoluta del Congreso debiera ser un estímulo lo suficientemente poderoso como para que el presidente electo negociara apoyos con otros partidos. No obstante es evidente que para facilitar el establecimiento de verdaderos estímulos para la cooperación interpartidista deberían existir otros factores estructurales, como la baja polarización ideológica, el convencimiento de las dirigencias partidarias sobre las bondades de la cooperación o la existencia de una amenaza potencial para la supervivencia del sistema democrático derivada del proceso electoral.<sup>30</sup>

Las dificultades aparecen cuando el contexto institucional en el que debemos operar presenta características radicalmente distintas a las ha-

---

de vista de los partidos integrantes del gobierno, podríamos aventurarnos a señalar que la única ventaja reside en el intento —generalmente fallido por la hegemonía política presidencial— de maximizar su capacidad de influencia política así como controlar espacios dentro de los niveles más elevados de la administración pública.

<sup>29</sup> Se afirma que, por sí misma, la moción de censura a los miembros del gabinete no es suficiente para garantizar que se activen las dinámicas de cooperación entre Ejecutivo y Legislativo sino que incluso puede darse la problemática de una “doble” responsabilidad de los ministros. De acuerdo con Colomer y Negretto (2003), las fórmulas más capaces de favorecer relaciones consensuales y cooperativas son “la ratificación congresual de los nombramientos ejecutivos o la ratificación y la censura vinculante, pero no la censura simplemente”.

<sup>30</sup> Éste es el caso, especialmente, del escenario acontecido tras las elecciones presidenciales y legislativas mexicanas de julio de 2006. Cesáreo R. Aguilera y Josep M<sup>a</sup> Reniu, *El proceso electoral federal mexicano del 2 de julio de 2006. Antecedentes, estrategias políticas y resultados electorales*, Documentos CIDOB, Barcelona, 2007; y Josep Ma. Reniu, “Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate”, Documentos CIDOB, América Latina, núm. 25, 2008.

bituales en un entorno parlamentario y, por ende, vienen acompañadas por *constraints* estructurales que como hemos visto tienen una incidencia directa en la delimitación de los posibles acuerdos parlamentarios así como en la formalización de un gobierno de coalición. Como se ha señalado anteriormente, entre estos elementos limitadores y condicionantes destacan la doble legitimidad electoral de origen entre el presidente y el Legislativo; la prerrogativa de éste de nombrar y destituir libremente a los miembros de su gabinete sin necesidad de atender a los equilibrios parlamentarios existentes; la ausencia de la capacidad de gestión del *tempo* político debido al carácter fijo de su mandato<sup>31</sup> y, además, los poderes de veto del presidente en el ejercicio de sus facultades legislativas (Cuadro 2).<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Esta cuestión del diferente origen electoral de los diputados y senadores hace referencia obviamente al carácter mayoritario o de representación proporcional de los mismos. Somos de la opinión que buena parte de las dificultades por mantener una disciplina de partido homologable a la experimentada en sistemas parlamentarios europeos se debe a dicha división. Consideramos que los parlamentarios elegidos por lista proporcional no pueden aducir motivos de peso para la ruptura de la disciplina del partido y, por lo tanto, su carrera política se deberá en gran medida al seguimiento del dictado del partido. Pero, por otro lado, los diputados de mayoría (aunque la no reelección es una variable que no puede desdeñarse en el análisis) se encuentran vinculados no sólo al partido sino, sobre todo a la base electoral de su distrito. Así, si determinadas propuestas políticas implicaran un efecto directo sobre determinados distritos, podría "inducir" a los respectivos diputados/senadores a no rechazarlas apelando únicamente a la identificación partidista.

<sup>32</sup> Uno de los factores clave es, precisamente, las atribuciones presidenciales. Así, se asume que a mayor concentración de facultades presidenciales menores estímulos para las dinámicas colaborativas. Incluso en los presidencialismos latinoamericanos con algún matiz parlamentario el presidente cuenta con poderes significativos como actor proactivo (iniciativa legislativa, legislación por decreto) así como especialmente como actor reactivo (veto parcial y/o total). En este sentido, un poder *reactivo* (veto) fuerte en manos del presidente puede provocar con relativa facilidad situaciones de bloqueo en la toma de decisiones y la consiguiente parálisis política. Como puede apreciarse en el Cuadro 2, los presidentes de todos los países del grupo de estudio

Cuadro 2. Estructura de los poderes de veto en los países de estudio

	<i>Mayoría necesaria para superar el veto</i>		
	<i>Mayoría absoluta...</i>	<i>2/3 partes...</i>	<i>3/5 partes...</i>
...de los miembros de derecho de la Cámara.	Colombia Nicaragua Paraguay Perú	Panamá	
...de los miembros presentes en la votación.	El Salvador Guatemala	Argentina Bolivia Chile Costa Rica	Uruguay

Fuente: Josep Ma. Reniu, "Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate", Documentos CIDOB, América Latina, núm. 25, 2008.

Para nuestro objetivo, lo esencialmente importante es la capacidad del sistema político de asumir la necesidad de generar mayores canales de interacción entre presidente y Congreso, con el objetivo básico de satisfacer mejor las demandas sociales, crear mayor base social y a fin de cuentas garantizar una mejor gobernabilidad respecto de los beneficios de un gobierno de coalición. Si bien se podrá indicar, desde posiciones críticas con estos procesos de "parlamentarización del presidencialismo", que dichas dinámicas pueden aparecer (y de hecho aparecen) mediante las interrelaciones —formales o informales— entre los legisladores y los miembros del gabinete o mediante una mayor facilidad para la creación de comisiones parlamentarias, lo cierto es que el entorno más deseable sería la participación efectiva del Legislativo en el proceso de nombramiento y cese de los miembros del gabinete.

---

cuentan con poder de veto total, e incluso en algunos casos con veto parcial. Lo significativo es la disparidad de criterios para la superación del veto por parte del Legislativo, siendo que sólo Uruguay impone una dificultad significativa al exigir las 3/5 partes de los miembros presentes.

Coincidimos así con lo apuntado por Colomer y Negretto (2003)<sup>33</sup> en el sentido de que

[...] las preferencias políticas del Gabinete presidencial deberían ser lo más próximas posible a la preferencia del legislador mediano con objeto de promover acuerdos cooperativos y socialmente satisfactorios entre el presidente y la mayoría del Congreso. Bajo las otras condiciones institucionales y políticas antes señaladas a favor de una buena gobernanza, en muchas ocasiones este objetivo puede llevar a la formación de un gabinete multipartidista con apoyo más amplio que el apoyo electoral obtenido por el presidente.

Ello implicaría obviamente que el presidente estuviera en cierta medida “obligado” casi en todas las oportunidades (a tenor del incremento de escenarios de gobierno divididos) a obtener la ratificación por el Congreso de sus nombramientos, con lo que el Legislativo podría también reprobar, censurar y provocar la destitución de los mismos.

Ello no supone en ningún caso la “transposición” del mecanismo de investidura parlamentaria, sino que este nuevo escenario implica —debido en gran medida al proceso separado de elección de los parlamentarios— una restricción en el abanico de fórmulas para la configuración del gobierno. A nadie se le puede escapar que podría entenderse dicha propuesta como un cierto contrapeso al derecho de veto presidencial, en tanto que ello forzaría al presidente a “buscar” la configuración de coaliciones parlamentarias que ofrecieran —en la lógica de las *stable voting coalitions*— garantías para la supervivencia del gabinete y, por ende, evitar la parálisis legislativa.

El correlato de ello es, como sucede en los sistemas parlamentarios, la posibilidad de ejercer un control político efectivo por parte del legislativo: la moción de censura. Si bien éste es un mecanismo ya incorporado de forma limitada en algunos ordenamientos jurídicos del presidencialismo

<sup>33</sup> Josep M. Colomer y Gabriel L. Negretto, “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, *Política y Gobierno*, vol. x, núm. 1, 2003, pp. 13-61.

latinoamericano, la ausencia de la medida anterior termina por difuminar su efectividad. Así, no obstante que en algunos casos su éxito supone la destitución del secretario censurado (Argentina, Colombia, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela), en lo general pueden dar lugar a meros comportamientos oportunistas de carácter mediático y en gran medida demagógicos (Bolivia, El Salvador y Paraguay).

En otro ámbito queda la posibilidad, también especialmente relevante, de la creación de una figura similar a un Primer Ministro, que sería el responsable principal del Ejecutivo frente al Legislativo.

### **¿Qué tan “accidentales” han sido los gobiernos de coalición en Sudamérica?<sup>34</sup>**

Como se ha visto, según los defensores del parlamentarismo, los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales son considerados ocasionales, “accidentales” e indeseables porque son muy inestables.

Sin embargo, el estudio empírico de los gobiernos de la región, desde la segunda mitad del siglo xx, contradice el presupuesto de incompatibilidad de los gobiernos de coalición en los regímenes presidenciales. Es más, según los estudios de Deheza (1997, 1998),<sup>35</sup> Amorim Neto (1998),<sup>36</sup>

<sup>34</sup> De aquí en adelante nos centraremos en Sudamérica toda vez que los años 1980-1990 constituyeron el retorno de la democracia, lo que supone que esa región constaba, antes de los golpes militares de los años 1960-1970, de una cultura democrática relativamente fuerte en el pasado; al contrario de Centroamérica —con la excepción notable de Costa Rica— que experimentó una inauguración democrática (Manuel Antonio Garretón, “Revisando las transiciones democráticas en América Latina”, *Nueva Sociedad*, núm. 148, Caracas, 1997, pp. 20-29) tras la “tercera ola” de democratización (Huntington).

<sup>35</sup> Grace Ivana Deheza, “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur”, Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), *El presidencialismo renovado...*, *op. cit.*

<sup>36</sup> Octavio Amorim Neto, “Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries”, *op. cit.*

Ollier (2001)<sup>37</sup> y Chasquetti (2001, 2006, 2008),<sup>38</sup> más de la mitad de los gobiernos latinoamericanos formados desde 1958 fueron gobiernos compartidos o coaligados; estas constataciones empíricas vienen asimismo a invalidar el supuesto “accidentalismo” de los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales.

Este fenómeno no es entonces algo nuevo, pues desde 1958 hasta 1985 ha habido más de 50 gobiernos de coalición (Deheza, 1997, 1998; Chasquetti 2001, 2006, 2008; Albala, 2009).<sup>39</sup> Esa tendencia parece, además, haberse mantenido y consolidado con el regreso a la democracia ya que desde los años de la década de 1990 son unos 23 gobiernos los que se han formado de forma coaligada (Chasquetti, 2008; Albala, 2009).<sup>40</sup> Esta repetición del fenómeno viene asimismo a asentar un sentimiento de invariabilidad creciente del fenómeno, sobre todo con la generalización del multipartidismo en la región.

<sup>37</sup> María Matilde Ollier, *Las coaliciones políticas en la Argentina: el caso de la Alianza*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2001.

<sup>38</sup> Daniel Chasquetti, “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en Jorge Lanzaro, *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Clacso, Buenos Aires, 2001; Daniel Chasquetti, “La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina”, *Postdata*, núm. 11, 2006, pp. 163-192; Daniel Chasquetti, *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la “difícil combinación”*, Instituto de Ciencias Políticas-Cauce, Montevideo, 2008.

<sup>39</sup> Grace Ivana Deheza, “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur”, en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), *El presidencialismo renovado*, *op. cit.*; Daniel Chasquetti, “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en Jorge Lanzaro, *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, *op. cit.*; A. Albala, “Coaliciones gubernamentales y régimen presidencial: incidencia sobre la estabilidad política, el caso del Cono Sur (1983-2005)”, Documentos CIDOB, América Latina, núm. 29, 2009.

<sup>40</sup> Daniel Chasquetti, *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la “difícil combinación”*, *op. cit.*; A. Albala, “Coaliciones gubernamentales y régimen presidencial: incidencia sobre la estabilidad política, el caso del Cono Sur (1983-2005)”, *op. cit.*

De hecho, en los años cincuenta Duverger (1951),<sup>41</sup> gran defensor del sistema bipartidista y admirador del sistema de gobierno anglosajón, presentó al dualismo como el propio de cada sociedad. Al conceptualizar la bipolaridad de las sociedades modernas, Duverger afirmaba asimismo que cada opción política se presentaba bajo una forma dualista (en general). Por ello, bastaba con dos partidos para expresar esta dualidad y asegurar la alternancia política; los ciudadanos se dividían entonces entre las dos tendencias, supuestamente representativas. Esta teoría dominante, vigente en un mundo bipolar, encontraba eco en Sudamérica, pues la mayor parte de los regímenes de entonces eran dominados por dos partidos, a excepción de Brasil, Bolivia y Chile. Sin embargo, las carencias evidentes de esta teoría (y por ahí de los sistemas bipartidistas) en términos de representación socio-política y concertación de políticas socio-económicas, conllevaron al reconocimiento del pluralismo y de la poliarquía como futuro de la democracia: “la democracia de un Estado moderno radica en una democracia pluralista”.<sup>42</sup> Por ende, desde estos años se vive una “deconstrucción de los bipartidismos”: hoy en día el bipartidismo ha desaparecido casi completamente de América Latina.<sup>43</sup>

Asimismo, tal como lo observaron y temieron Mainwaring y Shugart (1994, 2002),<sup>44</sup> el número de partidos en la región explotó a partir de los años de la década de 1990, con la aparición de partidos minoritarios o de “minorías”. Este periodo fue marcado también por la multiplicación de

<sup>41</sup> Maurice Duverger, *Les partis politiques*, Armand Collin, París, 1951.

<sup>42</sup> Norberto Bobbio, *Le futur de la démocratie*, Seuil, Colección: La couleur des idées, París, 1984.

<sup>43</sup> A. Albala y E. Parra, “¿Nuevos actores, nuevas prácticas? Los casos recientes de reordenamiento de los bipartidismos en Argentina, Colombia y Uruguay”, *Estudios Políticos*, novena época, núm. 24, septiembre-diciembre, 2011.

<sup>44</sup> Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, “Juan Linz: presidencialismo y democracia: una revisión crítica”, *Desarrollo Económico*, vol. 34, núm. 135, 1994, pp. 397- 418; Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, *presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002.

movimientos o *protopartidos*: partidos cuyo único objetivo es el de llevar al poder a su jefe-fundador sin objetivo de *perennizar*,<sup>45</sup> supuestamente más representativos y en fase con las nuevas expectativas de sus conciudadanos. Aunque esta incontinenencia partidista se haya generalmente estabilizado o contenido (Alcántara y Freidenberg, 2001),<sup>46</sup> se observó sin embargo una multiplicación de gobiernos de minoría (*minority president*), tan temidos por Mainwaring y Shugart (2002).<sup>47</sup>

Paralelamente, y como consecuencia de esto, el alza del número de partidos en la escena política aumenta la probabilidad de formar coaliciones electorales y de gobierno (Cheibub y Limongi, 2002; Cheibub 2006).<sup>48</sup>

Asimismo, nos damos cuenta de que donde ha habido gobiernos de coalición, en la mayoría de los casos el presidente contaba con un fuerte respaldo en el Parlamento. Si eso no generó estabilidad política en todos los casos, este hecho viene a invalidar, a su vez, el supuesto que estipulaba que en un régimen presidencial, la inflación partidista provoca la aparición de gobiernos de minoría.<sup>49</sup> Por ello, y porque muchos politólogos han constatado la vuelta de los partidos institucionali-

<sup>45</sup> El análisis de estos movimientos creados para dotar a su jefe-fundador de una vitrina programática, entra en el análisis de la *delegative democracy* de O'Donnell; en este sentido Perú y Ecuador son los ejemplos más destacados a un punto tal que se llegó a hablar, mencionando el caso peruano, de "primera democracia sin partido" (De Gregori, Grompone).

<sup>46</sup> Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg, *Los partidos políticos de América Latina: Cono Sur*, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

<sup>47</sup> Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, *op. cit.*

<sup>48</sup> José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered", *Annual Review of Political Science*, 2002; José Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

<sup>49</sup> Además, autores como Strom (1990), Negretto (2003) y Cheibub (2003) mostraron que los sistemas parlamentarios, y precisamente los sistemas dominados por dos grandes partidos, no están vacunados contra los problemas de gobiernos de minoría.



zados en la escena política latinoamericana (Couffignal, 2007, 2008),<sup>50</sup> el estudio de las coaliciones partidarias y gubernamentales merece, hoy en día, un análisis más profundo en cuanto a su naturaleza, modo de gobernar y mantenimiento/desaparición. En una nota de pie de página, Mainwaring y Shugart lo reconocieron así:

Es necesario investigar más sobre las coaliciones gobernantes en los sistemas presidencialistas. Aunque hay razones para creer que tales coaliciones tienden a ser más frágiles que en los sistemas parlamentarios, hay factores institucionales específicos que afectan a la viabilidad de las coaliciones en los sistemas parlamentarios como en los presidencialistas (Mainwaring y Shugart, 2002:258).<sup>51</sup>

### **¿Y entonces qué posibilidades existen?**

Puesto que nuestro objetivo inicial era presentar elementos para alimentar el debate teórico-académico sobre los criterios empleados en la identificación de gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales latinoamericanos, consideramos que ofrecer una conclusión sería un exceso de irresponsabilidad. En cambio resulta más interesante dibujar los escenarios coalicionales posibles que pueden darse tras un proceso electoral en alguno de los países analizados.

Coincidiremos en que son tres los escenarios a los que nos podemos enfrentar tras un proceso electoral en el que ningún partido haya obte-

<sup>50</sup> Georges Couffignal, "Les démocraties latino-américaines sont-elles gouvernables?", en Pierre Favre, Jack Hayward e Yves Schemel (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Presses de Sciences-Po, París, 2003; Georges Couffignal, "Des démocraties pour les pauvres? Réflexions sur l'évolution politique de l'Amérique Latine", *Amérique Latine*, Études de la Documentation Française/ IHEAL, París, 2007.

<sup>51</sup> Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, op. cit.

nido la mayoría absoluta de los escaños en el Legislativo (esto es, una situación de “gobierno dividido”): la formación de un gobierno monocolor, la búsqueda de apoyos parlamentarios puntuales, y la negociación de un gobierno de coalición (Cuadro 3).<sup>52</sup>

Aunque el objetivo de todo dirigente es no tener que depender de ninguna formación ajena a la suya propia, lo cierto es que en términos de “deseabilidad” política lo menos deseable es, precisamente, la formación de un gobierno unipartidista, por más que presentara una alta “viabilidad”, habida cuenta del diseño institucional de los presidencialismos latinoamericanos. Las consecuencias no son difíciles de imaginar: la combinación entre gobierno dividido y poderes de veto fácilmente puede desembocar en un bloqueo institucional y una parálisis legislativa, que impida la toma regular de decisiones políticas. Ello habría de suponer, obviamente, una pérdida de legitimidad significativa que podría llevar incluso al cuestionamiento de los niveles de apoyo democrático entre la ciudadanía.

Como segunda posibilidad y opción menos mala, la formación de un gobierno igualmente monocolor pero apoyado de manera externa y coyuntural por otras formaciones políticas. La activación de las dinámicas coalicionales obligaría a la apertura de procesos de negociación multipartidista con el objetivo de delimitar —por escueta que fuera— una agenda legislativa en la que se incluyeran únicamente aquellas cuestiones políticas estructurales esenciales para el país, en las que las diferentes formaciones estuvieran además cercanas en cuanto a preferencias políticas.

Finalmente, el escenario más deseado desde una visión de “parlamentarización” de los sistemas presidenciales latinoamericanos sería la formación de un gobierno de coalición aun con las limitantes que hemos

<sup>52</sup> Descartamos voluntariamente la formación de gobiernos apartidarios y/o sin respaldo en el gobierno, aunque estos formatos hayan concurrido en la historia reciente (Perú y Ecuador, entre otros).

Cuadro 3. Escenarios potenciales en la formación de gobierno en sistemas presidenciales

	<i>Tipo de gobierno a formar...</i>		
	<i>a) Unipartidista</i>	<i>b) Minoritario formal</i>	<i>c) Gobierno de coalición</i>
Deseabilidad	Baja	Media	Alta
Viabilidad	Alta	Media	Baja
Exigencias	Ninguna ( <i>sic</i> )	Negociación de acuerdos parlamentarios puntuales	Negociación de un acuerdo coalicional estable
Consecuencias	Posibilidad de bloqueo institucional y parálisis legislativa. Crisis de legitimidad	Delimitación de una agenda legislativa de mínimos, provisional ( <i>ad hoc</i> ) y supeditada a la proximidad de los partidos en las políticas concretas objeto de pacto	Incorporación de secretarios de diferentes partidos, vinculado a un acuerdo parlamentario estable Delimitación temporal hasta las siguientes elecciones

Fuente: Josep M<sup>a</sup> Reniu, "Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate", Documentos CIDOB, América Latina, núm. 25, 2008.

descrito anteriormente. Las exigencias serían simples: el establecimiento de un acuerdo político estable, negociado con anterioridad a la formación del gobierno, con miras al conjunto de la legislatura y en el que los diferentes partidos asumieran la corresponsabilidad de la acción de gobierno. Si bien ya hemos señalado que para ello el sistema debería verse modificado para poder generar suficientes incentivos, las consecuencias no sólo se limitarían a la incorporación de representantes de los partidos coaligados al Ejecutivo, sino también la mejora en la base social que legitima todo proceso de toma de decisiones. A fin de cuentas, si

el objetivo es la mejora de la gobernabilidad la receta no puede ser otra que la adopción de políticas inclusivas, no sólo respecto de los colectivos sociales a los que se dirigen, sino también de las élites que deben asumir su diseño, implementación, evaluación y rendición de cuentas.

*La actuación del legislativo en contextos de crisis. México y España comparados* se terminó de imprimir el 25 de noviembre de 2012 en mc editores, Selva 53-204, Insurgentes Cuicuilco, México, D.F., 04530. Tel. (55) 5665 7163. El tiraje consta de mil ejemplares.

Los congresos y parlamentos tienen hoy en día un papel crucial en el funcionamiento de las democracias contemporáneas. Integran la representación política de la sociedad y son órganos fundamentales en el debate, definición y evaluación de las reformas para sanear las finanzas públicas, fortalecer los sistemas de seguridad social, promover la productividad y asegurar, entre muchas otras cosas, el respeto a los derechos humanos.

Este volumen tiene el objetivo de analizar diversas expresiones de la compleja relación entre representación, reforma política y demandas sociales, con la mirada en dos casos de estudio, el Congreso mexicano y el Parlamento español, a través de un común denominador: su actuación en los contextos de crisis política y económica que se vivieron en cada nación.

Entre los temas abordados cabría destacar los vínculos entre participación ciudadana y reforma del Estado; las transformaciones recientes del Congreso mexicano; el papel de los parlamentos locales en el contexto de la crisis española; las demandas y formas de organización del llamado Movimiento de los Indignados como parte de las llamadas "olas de movilización" en España; y, entre otras cosas, una descripción y valoración de los gobiernos de coalición, como formas que abren nuevas perspectivas para el futuro de estas asambleas legislativas.

