

iv Jornadas de Derecho Parlamentario

MÉXICO - ESPAÑA

Retos del Estado Moderno

Revista Quórum Legislativo 112
IV Jornadas de Derecho Parlamentario, México-España,

H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura

Primera Edición, Junio 2014

D.R. © H. Cámara de Diputados
Av. Congreso de la Unión No. 66
Col. El Parque
Delegación Venustiano Carranza,
C.P. 15960
México, D.F.
Teléfonos: 5036-0000, 5628-1300 ext. 52263

Coordinación Editorial: Dra. Guadalupe Cordero Pinto
Edición: Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
Diseño editorial y formación: Priscila Vanneville

Quórum Legislativo 112

Impreso en México

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

El contenido del trabajo de investigación que se publica, es responsabilidad de los autores, lo cual no refleja necesariamente el criterio editorial.



PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Dip. Ricardo Anaya Cortés

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Presidente

Dip. Silvano Aureoles Conejo

Integrantes

Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera

Dip. Luis Alberto Villarreal García

Dip. Arturo Escobar y Vega

Dip. Alberto Anaya Gutiérrez

Dip. Ricardo Monreal Ávila

Dip. María Sanjuana Cerda Franco

Secretario General

Mtro. Mauricio Farah Gebara

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

Secretario de Servicios Administrativos y Financieros

Lic. Francisco de Jesús de Silva Ruiz

COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Presidenta

Dip. Paulina Alejandra del Moral Vela

Secretarios

Dip. Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza

Dip. Fernando Rodríguez Doval

Dip. José Ángel Ávila Pérez

Integrantes

Dip. Marco Antonio Bernal Gutiérrez

Dip. Luis Antonio González Roldán

Dip. Israel Moreno Rivera

Dip. Loretta Ortiz Ahlf

Dip. Alfredo Rivadeneyra Hernández

Dip. Gerardo Abarrarán Villanueva

Dip. Ruth Zavaleta Salgado

Director General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Lic. Sami David

Contenido

ii **Presentación**

23 **Reforma Política y Coalición de Gobierno**

DIEGO VALADÉS RÍOS

35 **¿Es el Parlamento una institución necesitada?**

CARLOS ARAGONÉS MENDIGUCHÍA

41 **La forma de gobierno parlamentaria en España**

JORGE VILLARINO MARZO

53 **El débil espíritu de coalición del parlamentarismo español**

JOSÉ TUDELA ARANDA

65 **Gobiernos de coalición en el sistema presidencial**

DANIEL ARMANDO BARCELÓ ROJAS

79 **Forma de gobierno y coaliciones en Centroamérica**

JEAN PAUL VARGAS CÉSPEDES

- 95 El sistema español de financiación autonómica**
JAVIER DIEZ ZAERA
- 113 Escuela de Gobierno en Uruguay**
PABLO SCIARRA
- 121 Regímenes presidenciales, sistema de partidos
y coalición de gobierno en América Latina**
JORGE LANZARO
- 137 Anexo I**
Antecedentes de las Jornadas de Derecho Parlamentario
México-España
- 143 Anexo II**
El proyecto de la Academia o Escuela de Gobierno y la visión
comparada de los Centros de Investigación
- 159 Anexo III**
Forma de gobierno y coaliciones en Centroamérica
- 195 Anexo IV**
La forma parlamentaria de Gobierno en España
- 217 Memoria fotográfica**

Presentación



La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos contempla dentro de su estructura orgánica al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), órgano de carácter institucional que tiene como objeto principal la prestación de servicios de apoyo técnico, de manera objetiva, imparcial y oportuna, así como la generación de información analítica requerida para el cumplimiento de las funciones de la Cámara. Dentro de sus actividades más importantes están la de realizar reuniones académicas vinculadas al estudio del derecho e investigaciones parlamentarias, la participación en las actividades de capacitación —que comprenden la formación, actualización y especialización de los funcionarios de la Cámara de Diputados— así como promover la suscripción de convenios de colaboración con centros de estudios parlamentarios y especialistas de instituciones académicas nacionales e internacionales para el intercambio de experiencias y de personal.

Cumpliendo a cabalidad con las anteriores funciones, el CEDIP en conjunto con la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico con sede en las Cortes de Aragón, así como con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, organizaron las iv Jornadas de Derecho Parlamentario México-España, encuentro académico de renovada tradición cuya temática principal fue “Retos del Estado Moderno”.

La relación hispanoamericana ha sido fundamental para la realización de las Jornadas de Derecho Parlamentario; cabe señalar que el vínculo forjado durante más de cinco siglos entre México y España no sólo permeó profundamente en la cultura mexicana, sino que también ha impactado en el desarrollo de nuestras instituciones sociales y jurídicas: hace 200 años, con la emisión del primer proyecto constitucional mexicano denominado *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, promulgado en 1814, se delinearon las bases de nuestras raíces constitucionales y parlamentarias con una sólida influencia de la Constitución de Cádiz de 1812, ordenamiento que representó el más importante venero de libertades, identidad y soberanía para las naciones americanas que estaban formándose en aquel momento; esta profunda conexión ha quedado plasmada en la memoria constitucional mexicana, a tal grado que nuestra Carta Magna vigente, dos siglos después, mantiene el catálogo de principios y derechos fundamentales que los constituyentes forjaron durante el siglo XIX.

Desde entonces, y tras los recientes festejos por los bicentenarios de dichos ordenamientos constitucionales, los países de Hispanoamérica hemos coincidido en el aprecio por las libertades y los derechos humanos, por la prevalencia de la justicia social, por mantener regímenes constitucionalmente responsables, acotados por la ley, fundados principalmente en la representación política y poniendo el principio de soberanía nacional como uno de los ejes fundamentales en el surgimiento y desarrollo del constitucionalismo.

El fuerte lazo que une a los pueblos iberoamericanos se ha mantenido a pesar de los vaivenes históricos, las luchas de independencia, los cambios sociales tras estos acontecimientos y la gran distancia que los separa en un sentido meramente geográfico. Incluso hoy más que nunca existe una tendencia hacia la confluencia de los modelos de gobierno tanto presidenciales como parlamentarios: mientras que países con sistemas parlamentarios buscan adecuar algunas figuras del sistema presidencial, en países con sistemas presidencialistas, como el mexicano, se han realizado diversas reformas constitucionales para disponer de instrumentos parlamentarios, tales como la pregunta parlamentaria, la iniciativa

preferente, la comparecencia regulada, así como la posibilidad de conformar gobiernos de coalición.

Frente a esta situación, el intercambio de ideas, experiencias y propuestas entre los países hispanoamericanos se ha vuelto indispensable para alcanzar un diseño institucional pleno y eficaz que responda a las necesidades de la realidad social actual. Por ello, las Jornadas de Derecho Parlamentario representan un importante espacio de difusión, intercomunicación e interacción entre estos países;¹ son también una importante plataforma para el desarrollo de ideas orientadas al perfeccionamiento del modelo institucional de cada Nación a partir de la experiencia comparada que permite ampliar el panorama y las perspectivas, tanto de los observadores jurídicos externos, como de los que día con día construyen la arquitectura normativa de sus respectivos países.

El desarrollo e importancia del Poder Legislativo debe tenerse presente en la concepción de todo Estado contemporáneo, ya que desde sus orígenes su labor cotidiana ha sido velar por el bienestar de la ciudadanía. Hay que recordar que el Parlamento en la Edad Moderna surgió para representar los intereses de los grupos sociales emergentes que estaban sometidos por sistemas absolutistas; en poco tiempo, se convirtió en la institución en donde los límites al ejercicio del poder y la representación popular dejaron de ser una simple inspiración y se volvieron una realidad que debía forjarse a través del tiempo. Al día de hoy, el Parlamento mantiene esa función originaria, pues caracteriza la plataforma fundacional de la representación ciudadana, sostiene la vigencia de las Constituciones, produce las leyes necesarias para normar aspectos indispensables de la sociedad, ejerce la rendición de cuentas y permite el equilibrio entre los Poderes del Estado.

Lo anterior nos permite visualizar la entrañable relación entre el Parlamento y la democracia; estos dos conceptos se imbrican, se definen y se

1. Por citar un ejemplo actual, es posible acotar que en México la experiencia de la reforma constitucional en materia de reelección legislativa ha generado la necesidad de profesionalizar a los legisladores para llevar a cabo exitosamente sus funciones de representatividad. En ese sentido, no tenemos duda de que las reflexiones presentadas en las Jornadas serán sumamente provechosas.

nutren de forma directamente proporcional. Los Estados constitucionales modernos han hecho de la democracia una clave para la gobernabilidad, al interiorizarla dentro de sus culturas y ordenamientos jurídicos y preverla como un verdadero valor universal, una forma de vida que no pertenece a ningún país ni región. Sobre este aspecto, el derecho internacional transita en la misma dirección, pues desde 1948 la Declaración Universal de Derechos Humanos determinó que “la voluntad del pueblo será la base de la autoridad del gobierno”.²

Para avanzar hacia una mejor sincronía entre democracia y parlamento, se necesita de un Parlamento deliberativo, que implica el disentir, negociar, construir acuerdos para votar resoluciones y leyes, así como la aprobación o el rechazo de esos actos parlamentarios; de esta forma, el Poder Legislativo tiene la responsabilidad específica de conciliar expectativas e intereses conflictivos de la pluralidad de los sectores sociales que representa.

El reto actual de los Estados modernos, tema que ocupa esta edición de las Jornadas, es consolidar una verdadera democracia deliberativa, efectiva y eficiente, lo que sólo es posible si el Parlamento tiene las mismas características.

En las últimas décadas, el creciente pluralismo político dentro del Congreso Mexicano ha generado que esta institución pase por uno de los momentos de mayor activismo legislativo en toda su historia, prueba de ello es que más de 25 por ciento del total de reformas constitucionales y más de 46 por ciento de los cambios legislativos sobre la legislación federal se han generado en pleno siglo XXI;³ tan sólo durante la actual LXII Legislatura, el número de reformas constitucionales asciende ya a 62,⁴ lo que representa la cuarta cifra más grande de la historia constitucional mexicana.

No obstante, el creciente activismo en el proceso de reforma a la Ley Suprema mexicana no se agota sólo en las operaciones aritméticas, también destaca el contenido e implicaciones de las recientes reformas estruc-

2. Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 21.

3. López Ayllón, Sergio, *El desafío del Congreso y el futuro del país*, El Universal, 27 de junio de 2013.

4. Cifra actualizada al 1 de junio de 2014. Reformas constitucionales por periodo presidencial, portal electrónico de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

turales realizadas al texto constitucional durante la LXII Legislatura, así como el de las leyes secundarias orientadas a normar el contenido de las primeras, en las que se han abordado temas de gran trascendencia para el país, como las materias educativa, energética, político-electoral, penal, transparencia, telecomunicaciones y competencia económica, entre otras.

Los anteriores cambios han generado la necesidad de que existan mecanismos que permitan sistematizar, difundir, explicar y analizar el contenido y alcance de los anteriores cambios normativos. Para hacer frente a este fenómeno se requiere crear y fortalecer las estructuras de apoyo técnico que permitan dar contenido sustantivo a la tarea legislativa. Hoy más que nunca, el Congreso debe propiciar que sus recursos humanos operen de manera eficaz y eficiente para lograr un buen diseño de la legislación, lo que implica perfeccionar las actividades previas al debate parlamentario, como son los estudios de impacto regulatorio, el análisis del costo/beneficio o proyecciones de impacto presupuestal, los estudios de constitucionalidad y convencionalidad de las propuestas y, en general, cualquier tipo de información analítica que permita mejorar la toma de decisiones por parte de los legisladores.

En ese tenor, es claro que el Parlamento requiere de instituciones de apoyo parlamentario que cumplan con los siguientes elementos: la sistematización de un cúmulo de saberes y de conocimientos técnicos que logren armonizar el edificio normativo con los cambios que se dan constantemente en el mundo real, personal con suficiente preparación técnica y especializada, así como espacios fuera del Pleno que logren la aprehensión de nuevos conocimientos, la generación del intercambio académico y la construcción de acuerdos, cuando el recinto parlamentario no resulta suficiente ante la ausencia de una mayoría predominante en el Congreso.

La propuesta internacional para fortalecer la centralidad del Parlamento ha sido el establecimiento de centros de investigación de carácter institucional, dentro de la estructura parlamentaria de cada país. Estas entidades no sólo pueden aportar los insumos informativos necesarios para la profesionalización del trabajo parlamentario, sino también —con una perspectiva de mediano plazo— mejorar el desempeño del Congreso y fortalecer la democracia.

Los centros de investigación requieren proveer la información y análisis con la calidad necesaria para cubrir las necesidades específicas de los legisladores y mejorar con ello el proceso de toma de decisiones. Con la información adecuada y la investigación parlamentaria los legisladores comprenden tanto los aspectos generales, como las particularidades de la problemática que enfrentan en el acontecer diario, contando con mejores herramientas para que las determinaciones sean más efectivas y eficientes.

La investigación que generan esas entidades ayuda a mejorar la dinámica natural del propio Congreso. Una investigación útil y objetiva puede contribuir a que los legisladores construyan acuerdos derivados de un conocimiento de mayor alcance y más profundo. Incluso el uso de información técnica profesional, así como las investigaciones de calidad, fortalecen la imagen pública del Congreso y la de los propios legisladores, permitiendo que éstos tengan un papel más activo y decisivo en la política nacional, cumpliendo de mejor manera su función de control de los otros Poderes de la Unión y mejorando su función de representación de los ciudadanos.

Dichos órganos juegan un papel trascendental en los países democráticos, pues a través de sus actividades de apoyo parlamentario refuerzan la autonomía del Poder Legislativo como Poder de la Unión y han permitido que el Congreso retome su papel central de generador de leyes y propuestas, permitiendo que la democracia fluya y se desarrolle de mejor manera.

Las entidades de investigación que pertenecen a los Parlamentos, con el fin de cumplir con los objetivos referidos, deben estar vinculadas con otros entes: desde órganos públicos, universidades de distintas corrientes de pensamiento e institutos de investigación, hasta organizaciones no gubernamentales o asociaciones civiles generadoras de investigación científica. Sólo con una visión incluyente es posible alcanzar un conocimiento plural y neutral, de lo contrario se puede llegar a paralizar y predeterminar el conocimiento generado por los centros de investigación. En ese sentido, debe existir una red de información e investigación legislativa que permita afianzar una visión crítica sobre las problemáticas y necesidades de la realidad social, lo que en gran medida se ha logrado con las Jornadas de Derecho Parlamentario.

Una vez acotados los principales deberes de los Centros de Investigación, cabe subrayar que el objetivo principal en la realización de las Jornadas ha sido aportar todo cuanto sea posible al fortalecimiento y enriquecimiento de nuestras instituciones parlamentarias y nuestra democracia.

Al respecto, las Jornadas no sólo representan un magno evento, sino una larga tradición que se ha vivido en diferentes lugares de los continentes americano y europeo: las primeras tres ediciones de las Jornadas de Derecho Parlamentario surgieron gracias a la firma de un convenio de colaboración entre el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República Mexicana, la Fundación Manuel Giménez Abad y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. La primera edición tuvo lugar en la ciudad de México y fue la precursora del vínculo bilateral mantenido hasta entonces entre México y España; la segunda edición, llevada a cabo en la ciudad de Querétaro en el Teatro de la República, integró además a diversas legislaturas locales del Estado Mexicano; la tercera, continuando con la tendencia expansiva, se realizó por primera vez en territorio ibérico, en las ciudades de Madrid y Zaragoza.⁵

El alcance de este encuentro internacional ha sido de tal magnitud que al día de hoy está prevista la realización de las v Jornadas de Derecho Parlamentario con sede nuevamente en la ciudad de México, lo que refleja la voluntad y la necesidad de seguir manteniendo esta importante tendencia que ha permitido a los investigadores y parlamentarios de los países participantes adquirir útiles herramientas y conocimiento para el desempeño de sus distintas actividades y funciones.

Las iv Jornadas fueron realizadas en la actual lxxii Legislatura del Congreso Mexicano los días 27, 28 y 29 de noviembre de 2013, en el Palacio Legislativo de San Lázaro. Durante esos días, representantes de México,

5. El desarrollo de los antecedentes de las Jornadas de Derecho Parlamentario México-España puede consultarse en el Anexo 1.

Costa Rica, Uruguay y España, presentaron y discutieron los temas de mayor relevancia en el ámbito legislativo y jurídico de cada lugar, intercambiaron opiniones, reflexiones y experiencias en el ámbito parlamentario, con el objetivo de compartir conocimientos que permitan perfeccionar la arquitectura institucional y normativa de cada uno de los países participantes.

El encuentro internacional fue inaugurado por el entonces Vicepresidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, diputado Francisco Arroyo Vieyra, quien, junto con el Director General del CEDIP, licenciado Sami David, ofrecieron las palabras de bienvenida a los asistentes e integrantes del presidium. Además, se contó con la participación de la Presidenta del Comité del CEDIP, diputada Paulina Alejandra del Moral Vela; el Secretario General de la Cámara de Diputados, maestro Mauricio Farah Gebara, y el Secretario de Servicios Parlamentarios de la Cámara en cita; doctor Juan Carlos Delgadillo Salas, quienes formaron parte de la Mesa de Honor.

Durante la Inauguración, el diputado Arroyo Vieyra compartió sus reflexiones acerca de la relación entre el parlamentarismo contemporáneo y la normalidad democrática. De acuerdo con la ocasión y la temática de las Jornadas, el diputado puntualizó que el reto fundamental de los poderes legislativos está en lograr dar respuesta rápida y oportuna a los problemas de la sociedad; además, argumentó que en el proceso parlamentario subyace un esquema dialéctico, en el que la iniciativa de ley representa la tesis, al que le sigue un dictamen, como antítesis, y al que deviene el pronunciamiento del Pleno como la síntesis final, esquema que genera que los problemas de la realidad social sean abordados de manera óptima.

Igualmente, el diputado Arroyo Vieyra destacó que en el Congreso se debe legislar con un sentido de Estado que promueva una política madura, honorable y adecuada, con una virtuosa nomografía, entendida como el arte de escribir la ley, y que vea a esta última como una norma social provista de sanción política. Así, con estas palabras, el entonces Vicepresidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dio inicio formal el evento.

Las Conferencias Magistrales presentadas en esos días fueron las siguientes: (27 de noviembre) 1. *Reforma Política y Coaliciones de Gobierno*, doctor Diego Valadés Ríos, Investigador del Instituto de Investigaciones

Jurídicas de la UNAM; 2. *¿Es el Parlamento una institución necesitada?*, diputado Carlos Aragonés Mendiguchía, Presidente de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados, Madrid, España; 3. *La forma de gobierno parlamentaria en España*, doctor Jorge Villarino Marzo, Director de Relaciones Internacionales del Congreso de los Diputados, Madrid, España; 4. *El débil espíritu de coalición del parlamentarismo español*, doctor José Tudela Aranda, Secretario General de la Fundación para Estudios Parlamentarios y del Derecho Autónomo Manuel Giménez Abad; y 5. *Gobiernos de coalición en el sistema presidencial*, doctor Daniel Armando Barceló Rojas, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. (28 de noviembre) 6. *Forma de gobierno y coaliciones en Centroamérica*, doctor Jean Paul Vargas Céspedes, Investigador de la Universidad de Costa Rica y Asesor de la Presidenta de dicho país; 7. *El sistema español de financiación autonómica*, doctor Javier Diez Zaera, Vocal del Tribunal Económico Administrativo Regional de Aragón; 8. *Escuela de Gobierno en Uruguay*, Pablo Sciarra, Coordinador de la Escuela de Gobierno en Montevideo. (Viernes 29 de noviembre) 9. *Regímenes presidenciales, sistema de partidos y coaliciones de gobierno en América Latina*, doctor Jorge Lanzaro, Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, Uruguay.

Asimismo, durante ese evento se realizó la firma de una Carta de Intención por parte de la Cámara de Diputados, a través del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), representado por el licenciado Sami David; la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), representada por la Coordinadora de Humanidades, doctora Estela Morales Campos, con la asistencia del Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, doctor Héctor Fix Fierro; y, la Fundación para Estudios Parlamentarios del Estado Autónomo Manuel Jiménez Abad, representada por el doctor José Tudela Aranda, Secretario General de ese organismo.

En dicho instrumento jurídico, se sentaron las Bases para la creación de una Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario, las cuáles contemplan, por mencionar las actividades más destacadas, la celebración de conferencias, coloquios, simposios, talleres, cursos y diplomados, así como la conformación de un Programa Académico de actividades en el

que se prevén los siguientes temas de trascendencia para el parlamentarismo moderno: ordenamiento institucional, políticas públicas, gestión pública, comunicación e imagen, política internacional e integración, derecho parlamentario y administración parlamentaria.

Por lo anterior, la *Revista Quórum Legislativo* dedica su número 112 a documentar exclusivamente las IV Jornadas de Derecho Parlamentario México-España, por lo cual el lector no sólo contará con la versión original y en estricto orden de presentación, de las nueve conferencias magistrales sustentadas para presentar el panorama, perspectivas y propuestas sobre los retos del Estado Moderno, sino que también podrá recrear las reflexiones de los distintos exponentes e imaginar las respuestas indispensables que los países iberoamericanos requieren para el perfeccionamiento de su desarrollo institucional.

Con la finalidad de ampliar la perspectiva acerca de la importancia que tiene la investigación parlamentaria en el perfeccionamiento del Estado moderno, así como del significativo esfuerzo que el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias ha realizado en favor de la difusión de la cultura parlamentaria dentro del Poder Legislativo, al final de las Conferencias Magistrales se presenta el desarrollo de diversos temas que permiten enriquecer su lectura; los anexos que se adicionan son los siguientes: I Antecedentes de las IV Jornadas de Derecho Parlamentario México-España; II El Proyecto de la Academia de Gobierno o Escuela de Gobierno; III Forma de gobierno y coaliciones en Centroamérica; y IV La forma parlamentaria de Gobierno en España.

—DIRECTOR GENERAL DEL CEDIP



Reforma Política y Coalición de Gobierno

•
DIEGO VALADÉS RÍOS



En un encuentro internacional como las *IV Jornadas de Derecho Parlamentario México-España*, resulta particularmente relevante contrastar los sistemas presidenciales con los sistemas parlamentarios, porque a través de este ejercicio intelectual es posible determinar que dichas instituciones no están tan lejanas como en principio los modelos rígidos harían ver.

En efecto, una de las características de nuestro tiempo es la progresiva parlamentarización de los sistemas presidenciales, y a su vez, un proceso de presidencialización de los sistemas parlamentarios; estos últimos en búsqueda de la estabilidad en cuanto al desarrollo de las funciones de gobierno, mientras que los sistemas presidenciales están buscando formas de acuerdo y de consenso que permitan construir apoyos en el congreso para los gobiernos que se inclinan a ser progresistas en nuestro hemisferio, particularmente donde no hay segunda vuelta y donde tienden a encubrir que son minoritarios.

En realidad, las segundas vueltas funcionan para construir una mayoría artificial para quien resulta elegido en la segunda ocasión, generando distorsiones en cuanto a la percepción pública y, lo que es peor, distorsiones en cuanto a la percepción y a la actitud del que gobierna, considerando que sí dispone de una mayoría que en realidad sólo fue construida de forma aritmética, coyuntural y que no refleja el estado plural de la

sociedad y del electorado. Así, el planteamiento con respecto a las coaliciones de gobierno en el contexto de la reforma política atiende justamente a algunos de los aspectos que en este momento están siendo objeto de discusión, porque ciertamente, en el proceso constructivo de la democracia mexicana, hay un aspecto del cual podemos sentirnos satisfechos y es el de haber construido ya un sistema de libertades públicas. Falta sin embargo, otro, que es el que está en proceso de construcción: el tema correspondiente a las responsabilidades políticas que incluye, por supuesto, los mecanismos de cooperación entre los diferentes protagonistas del proceso.

El tema de las coaliciones de gobierno en el contexto de la reforma política, no deja de ser una forma de comentar lo que en este momento está en proceso y lo que en cierta medida puede parecer deseable para la vida democrática de México. El procedimiento estándar para abordar una cuestión como ésta sería determinar: ¿Qué se tiene? Y luego, ¿qué se necesita? Y finalmente: ¿Qué se puede? Esta triada permite establecer los diferentes niveles dentro de los cuales podemos movernos, partiendo justamente del ¿qué se tiene?, ¿en qué nivel se encuentra en este momento el desarrollo de nuestra democracia?

La primera expresión es que estamos en una situación de riesgo, porque una democracia es un proceso constructivo permanente, por ello es necesario estar afinando el desarrollo de las instituciones y adecuándolas en cada circunstancia al contexto dentro del cual se tienen que desarrollar, pero además para que den las respuestas que la sociedad está esperando, deseando y necesitando.

Los avances que se van registrando no son necesariamente consolidados e irreversibles y lo vemos inclusive en la percepción que los gobernados tienen de sus propios sistemas democráticos, porque cuando no se alcanzan los resultados esperados, cuando se produce de alguna forma la defraudación de las expectativas colectivas, sobrevienen también actitudes adversas a ese proceso democrático desde la percepción de la sociedad y, muchas veces, también desde la actuación de los propios gobernantes.

Hace poco fue difundido el resultado de las encuestas levantadas por el Latinobarómetro en el año 2012; dicha encuesta arroja que en México

se sigue produciendo tendencia decreciente por lo que respecta a la valoración de la democracia nacional; esto tiene varias explicaciones: por una parte está la violencia; por otra, la pobreza y el desempleo, también la disminución en el crecimiento económico, y por ende, la merma en los niveles de bienestar de la sociedad mexicana; lo que se espera de una democracia no son solamente libertades públicas, se esperan también buenos resultados de gobierno.

Entonces, respondiendo a la primera pregunta: ¿Qué se tiene? Encontramos que en este momento, en México existe una pérdida claramente sensible en cuanto a la confianza que inspiran las instituciones, por el bajo desempeño que tienen para satisfacer las razonables expectativas de la sociedad mexicana. Otro aspecto que se advierte también es la percepción que el gobernado tiene, particularmente donde ya hay prácticas democráticas que lo familiarizan con el fenómeno del poder; la percepción que tenemos en este momento es la de una democracia sin consecuencias, ya que estamos viviendo una etapa de la vida política de los mexicanos en la que cada día hay mayor conciencia de las potestades que se tiene como ciudadano, pero también de las limitaciones que se padece en función de un sistema democrático que no se ha acabado de construir. Por eso, mencionamos que los avances alcanzados no son irreversibles, ya que en la medida que no pasemos a etapas subsiguientes en la construcción de la vida institucional democrática del país, corremos el riesgo de que lo que hasta ahora se ha alcanzado comience un proceso de deconstrucción institucional y democrática que “valide” las nuevas expresiones de reclamos autoritarios que ya se advierten en el país, dado que no son pocas las voces que comienzan a plantearse que es preferible un gobierno de resultados a un gobierno de libertades y de responsabilidades.

Ahora bien, lo que tenemos podría considerarse un déficit progresivo en cuanto a la gobernabilidad del país, no estamos todavía en términos de poder hablar —y espero que no llegemos a ellos— de ingobernabilidad, pero sí hay una pérdida en ese rubro, si por gobernabilidad entendemos, además de un ejercicio razonable del poder, un ejercicio honorable del poder.

Estamos viendo que el fenómeno de la corrupción, lejos de estar en un proceso de comprensión y de limitación de lo que se consideran estándares tolerables en cualquier sistema político, está creciendo de una manera exponencial con un agravante, ya no crece como en otros momentos, de manera subrepticia o imperceptible para la ciudadanía; hoy, la corrupción forma parte de aquello con lo que los ciudadanos estamos permanentemente familiarizados, tenemos datos cotidianos no controvertidos, no esclarecidos, no perseguidos, ni castigados, sobre fenómenos de corrupción que se extienden en todo el espectro de la vida institucional mexicana; incluso, hemos llegado al punto de que un expresidente reciente tuvo el desenfado de declarar que la corrupción ha minado toda la vida institucional del país. Cuando un expresidente reconoce ese grave proceso de vulneración de las instituciones, está denotando que fue incompetente para reprimir, inhibir y combatir ese proceso de corrupción que se dio bajo su propia conducción, eso quiere decir que la debilidad institucional y el déficit de gobernabilidad son clarísimos. Dicha declaración proveniente de quien ha ocupado el cargo de mayor responsabilidad política en la República Mexicana dice mucho más que las palabras, su afirmación admite que el gobierno que encabezaba y que el conjunto de las instituciones no sólo no pudieron contener con la corrupción ya existente, sino que ésta siguió creciendo.

Y cuando la sociedad mexicana registra ese tipo de testimonio y advierte que no se puede hacer nada, que la respuesta frente a ese proceso erosivo del poder público no se ha producido o, por lo menos, no en forma contundente y eficaz, sobreviene claramente el desencanto hacia la democracia y en cierta medida se alienta la posibilidad de modificar el sistema por medio de varias opciones, como por ejemplo, hacer resurgir un discurso autoritario, señalando esa opción —la autoritaria—, como una de las posibilidades de eliminación, o por lo menos de atenuación de la corrupción; pero hay otros muchos indicadores.

Bien, eso es lo que tenemos. Ahora, ¿qué es lo que necesitamos? Como dijera Pedro Grullo, “se requiere superar” *todo eso*, el problema no es sólo lo que necesitamos, sino además, qué instrumentos precisamos para alcanzar ese objetivo; lo que necesitamos justamente es identificar,

reconocer y subrayar que hemos llegado a ese estado de déficit democrático y de déficit de gobernabilidad por la insuficiencia misma de las instituciones con las que estamos operando. Esto se traduce simplemente en reconocer que tenemos un sistema presidencial caduco. Se ha considerado que nuestro sistema presidencial es una especie de calco del estadounidense; sin embargo, consideramos que existen diferencias abismales entre ambos.

El sistema presidencial mexicano, y en general el latinoamericano y el sistema presidencial plebiscitario,¹ no ha desarrollado niveles de relación y de responsabilidad en el Congreso, como los existentes en Estados Unidos desde su propio nacimiento, cuando se estableció que el Senado sería el órgano de asesoramiento y de consulta para el presidente norteamericano. Un caso reciente muestra cómo ha cambiado en el Senado una regla que ya tenía más de un siglo de existencia, conforme a la cual, los senadores podían tener garantizados los derechos de la minoría al establecerse 60 votos para que se pudieran tomar decisiones; en un Senado integrado por cien representantes, se protegía así a la minoría, pero se vio que eso era disfuncional para ciertos casos y la medida que se tomó fue aplicar, en lo sucesivo, la regla de la mayoría simple para la ratificación de los funcionarios propuestos por el Presidente de Estados Unidos para desempeñar cargos de responsabilidad política.

Esto indica que en la tradición del sistema presidencial norteamericano, la presencia del Senado es importante para dar la autorización de la integración del equipo de gobierno y no sólo de los titulares de las Secretarías de Estado, también llamados ministerios; mientras que en el sistema mexicano la constante ha sido exactamente la opuesta: la discrecionalidad absoluta en manos del Presidente de la República, a lo largo de dos siglos de historia, ya que él representa la patrimonialización del poder político, el dueño de las funciones públicas, o del desempeño o

1. Cuya matriz no está en el sistema presidencial estadounidense, sino en el francés de Luis Napoleón Bonaparte en 1851.

titularidad de dichas funciones. Esto genera múltiples disfuncionalidades, entre otras cosas, porque convierte a los colaboradores en cortesanos y transforma al sistema de gobierno, que se comporta como Corte y no como gabinete; esto únicamente por mencionar uno de los fenómenos que generan la falta de instrumentos para la gobernabilidad en un sistema democrático.

Sólo estamos señalando algunos de los aspectos generales que nos llevan a la situación de carencia de instrumentos para resolver los problemas de la gobernabilidad en el país, lo que necesitamos por tanto es construir esos instrumentos. Uno de los proyectos que se han presentado y que fue objeto de aprobación mayoritaria en la legislatura anterior, procesó una reforma constitucional para establecer el sistema de coalición de gobierno en la Constitución, que fue aprobada en la Cámara de Senadores y fue remitida a la Cámara de Diputados; esa iniciativa, que había sido aprobada por una amplísima mayoría entre los legisladores, quedó literalmente congelada.

¿Cuál es la racionalidad en un sistema presidencial de un gobierno de coalición? Podría decirse que es incompatible o inoperante, pero la realidad es que no resulta así; son ya muchos los ejemplos de coaliciones en los sistemas presidenciales que tienen características, funciones y modalidades de trabajo distintas de los sistemas parlamentarios, hay coincidencias en algunos elementos y hay, por supuesto, divergencias o discrepancias en algunos otros, pero el eje del problema está en que el sistema presidencial mexicano había funcionado tradicionalmente con un esquema de mayoría para el Presidente y de mayoría congresual para el partido del Presidente; posteriormente, se perdió la mayoría para la elección del Presidente y se perdió la mayoría para la integración del Congreso, por lo que respecta al partido del Presidente, ya hemos tenido tres mandatarios de partidos distintos que corresponden justamente a esa nueva tendencia del elector mexicano, de no dar la mayoría a ningún presidente y a ningún partido.

¿Qué significa esto? Que la clase dirigente mexicana no advirtió ese giro tan importante desde sus comienzos; al día de hoy, hemos tenido seis elecciones federales en las que se ha reiterado la posición del electo-

rado mexicano de no dar mayoría a un solo partido. Si éstas no son suficientes para decir que existe una tendencia claramente establecida en la democracia electoral mexicana, entonces simplemente se corroborará que estamos viviendo una democracia sin consecuencias; lo que significa que la sociedad opina de una manera y sus dirigentes deciden de otra, de manera totalmente distinta a lo que la sociedad está diciendo de una forma estructurada, institucional, pacífica y respetuosa; por lo tanto, lo que se está haciendo es mandar el mensaje de que ese tipo de proceso es inoperante e ineficaz, lo que resulta bastante grave.

En México tuvimos la concentración de cien por ciento del poder, cuando se producía una mayoría absoluta en cuanto a la recepción de votos por parte de un partido y por parte de un candidato presidencial, después cambió la orientación de la sociedad y pasamos de una hegemonía mayoritaria a una hegemonía minoritaria, quienes ejercían el poder cuando tenían la mayoría absoluta, simplemente aplicaban la regla de que si se tiene la mayoría absoluta se tiene el poder completo, no era la ideal, pero era la lógica con la que se procedía; lo que ya no resulta fundado en el orden lógico es que se tenga el mismo cien por ciento del poder cuando no se tiene más que la minoría del electorado, y es ahí donde entra esa iniciativa que aprobó el Senado y el nuevo proyecto de la reforma política.

Ahora, la posibilidad de una coalición se plantea como una opción potestativa, como una posibilidad para que el Presidente de la República pueda decidir si entra o no a un proceso de coalición. ¿Por qué? Porque en un sistema presidencial, la estabilidad del gobierno no depende de que cuente con mayoría en el Congreso; en un sistema presidencial lo que depende de esa mayoría no es la estabilidad del gobierno, sino la viabilidad de que ese gobierno sea realmente eficaz, de que los proyectos y el programa general de gobierno encuentren apoyo para ser cumplidos. El costo que puede pagar un Presidente al prescindir de una mayoría en el Congreso es simplemente el de infligir al país un periodo de letargo, o si hay una acción dinámica y constructiva como la que hemos visto —es un hecho que han existido actividades de cooperación entre gobierno y Congreso—, nos encontramos con que esa cooperación ha correspondido

no ha una coalición, sino a pactos o acuerdos específicos que se han ido produciendo, con un costo político muy importante por lo que se refiere al desgaste de las negociaciones, pero con un costo nacional y social mucho mayor que ahora puede apreciarse, ya que tenemos un periodo muy amplio en el que podemos valorar y calibrar el resultado de esta falta de acuerdos estables. ¿En qué consiste ese resultado? En que el pueblo mexicano está gobernado a corto plazo. Por ello, el gobierno mexicano se ha vuelto un gobierno de corto plazo, lo que quiere decir que los niveles de incertidumbre no están referidos a lo que pasará dentro de seis años, ni dentro de dos, sino lo que pasará dentro de dos semanas, y es evidente que cuando esos niveles de incertidumbre se proyectan en tan cortos periodos, afectan todas las previsiones de mediano y de largo plazos que hacemos los gobernados, particularmente aquellos que, entre otras cosas, tienen la responsabilidad social de generar empleos e invertir; así la falta de capacidad de predecir o de prever lo que se va a hacer desde el poder genera incertidumbre, misma que se proyecta en la vida colectiva.

El otro gran aspecto que también afecta la previsión es el de la seguridad; como no se puede contar con la certeza de que habrá continuidad en las políticas de seguridad del Estado, entonces encontramos la terrible paradoja de que hay continuidad en las prácticas delictivas, pero no en las políticas para combatir esas prácticas. Evidentemente, en el orden de la sistematización del procedimiento, los delincuentes actúan de una manera sistemática, mientras que quienes los persiguen no cuentan con un sistema constante para su labor; esto, por supuesto, produce efectos nocivos para el contexto general del país.

Ahora, ¿cómo construir? Y sobre este tercer rubro ¿qué se puede hacer? En éste entran dos corrientes o tenciones y hay que considerar los siguientes elementos: uno, el de la resistencia al cambio que ha estado presente a lo largo de lustros y otro, el de la convicción, que se advierte va generalizándose también entre la clase dirigente mexicana; considerando que no por convicción, sino por conveniencia, es necesario introducir cambios en la forma del comportamiento de las instituciones. Aquí es posible encontrar que uno de los elementos fundamentales para poder identificar una solución democrática que consolide la vida institucional

del país es el de las coaliciones de gobierno. Ésta posibilidad de coalición tiene que partir fundamentalmente del reconocimiento de que la estructura del poder que se fue determinando en la Constitución, correspondía a la estructura de poder de un largo periodo de hegemonía política de partido. Por ejemplo, en México no existe un programa de gobierno aprobado o por lo menos, conocido y discutido en el órgano de representación política llamado Congreso, lo cual constituye un contraste enorme con cualquier democracia contemporánea —parlamentaria o presidencial—; pensar que el programa de gobierno no se discuta en el parlamento o Congreso es algo inimaginable en este momento. Y en nuestro país no es un problema que se planteen ni los dirigentes ni los ciudadanos, pero lo más significativo es que éste es un tema que ya ha sido superado en la mayor parte de los sistemas presidenciales.

¿Qué pasa en México? Que el programa de gobierno se lleva a cabo conforme a lo que establece una Ley de Planeación de 1982; esto es, de hace 31 años, cuando no se consideró necesario que el programa de gobierno fuera al Congreso, porque se estimaba como una especie de ficción, en tanto que la mayoría de los integrantes del Congreso correspondía al mismo gobierno que estaba elaborando el programa. ¿Y qué pasa en el propio gobierno? Que el autor del programa es una sola Secretaría, y así lo establece la ley, que no ha cambiado desde ese año; ahora ya se hizo una reforma a la Constitución, pero para permitir que el Congreso reciba y conozca lo que aquí llamamos Plan Nacional de Desarrollo, más no para que lo discuta y lo apruebe; ésa es una condición esencial *sine qua non* para cualquier coalición, no debe existir una coalición que se haga al margen de un programa de gobierno.

El segundo aspecto que se tiene presente para la construcción de una coalición es que haya un gabinete, figura que tampoco existe en México, ya que lo que aquí llamamos gabinete es sólo una construcción semántica informal que se refiere a los integrantes del equipo de colaboradores del Presidente de la República, pero no cuenta con una sola atribución, ni en la Constitución, ni en la ley; el proyecto de presupuesto, por ejemplo, no se discute y aprueba por un gabinete, ni los proyectos de ley que envía el gobierno al Congreso, el ejercicio del veto con

relación a las decisiones impugnables por el Presidente o a las decisiones legislativas congresuales que el Presidente quiera impugnar tampoco, los tratados internacionales, que son por excelencia una fuente de derecho interno en prácticamente todas las áreas, no son analizadas por los legisladores, de manera que el gobierno está fragmentado y no existe un órgano de cohesión, coordinación y control intraorgánico que sea el que procese ese programa de gobierno. Por tanto, hace falta no sólo un programa de gobierno con la aprobación del Congreso, sino además, un gabinete que procese ese programa y que después de haberlo formulado y sometido a la aprobación del Congreso, también sea el encargado de la aplicación del mismo. Es ahí donde pueden funcionar las coaliciones, porque justamente es el espacio donde sus diversos integrantes tendrían la responsabilidad política y el control horizontal entre ellos para determinar que haya resultados en cuanto al programa establecido.

Si esto se llevara a cabo, habría que pasar a la siguiente fase: no sólo el gabinete y la distribución de responsabilidades de los que estuvieran coaligados y la aprobación de un programa de gobierno que se hiciera por una mayoría construida a merced de la negociación, habría que pasar también al tema de determinar los indicadores de cumplimiento y las reglas de operación de la coalición. En este momento ya se dio un primer paso por lo que se refiere a la coalición —fue suscrito el pasado 2 de diciembre y se llama Pacto por México—, pero este Pacto no pasó por la ratificación, conocimiento y discusión por parte del Congreso, por tanto, se quedó como un instrumento suscrito sólo por los dirigentes de los partidos más el gobierno, pero sin apoyo congresual ni de ninguna de las dos Cámaras, y por lo mismo, este pacto no es un pacto de coalición; es más bien una lista para la elaboración o la formulación de diversos pactos coyunturales. Todo lo que ese pacto representa es un nuevo elemento de incertidumbre, porque todos los días lo que vemos en la prensa es que las diferentes fuerzas políticas anuncian que están por retirarse o que se retiraran si es que no se aprueba tal punto específico o tal planteamiento concreto, no hay por lo mismo una negociación general que desde el principio de la administración del nuevo gobierno haya permitido prever

lo que iba a pasar con relación al programa de desarrollo del país en el curso de la siguiente legislatura, o idealmente de las dos legislaturas que comprende un sexenio de gobierno.

Éste es, a grandes rasgos, el panorama de lo que tenemos, el panorama de lo que necesitamos y el panorama de lo que podemos. Sí se puede hacer dentro de un sistema presidencial un gobierno de coalición y sí es posible, además, identificar las características que un gobierno con esos elementos puede tener, preservando por supuesto la capacidad del Presidente para encabezar ese gabinete, conservando su capacidad para designar a los integrantes de éste y preservando la posibilidad de que incluso decida gobernar en solitario. El costo político de gobernar en solitario podría devenir en que el mandatario estaría negociando todo y también tendría que aceptar que el desarrollo social y económico van a estar muy limitados, porque sus acciones no serían predecibles.

El estímulo para un Presidente será contar con una mayor fuerza, comprendiendo que una coalición no lo debilita, por el contrario, lo fortalece, porque le da mayoría en el Congreso, mayoría que en este momento no tiene. Por lo que respecta a los partidos de oposición, hay también un gran incentivo: el incentivo de gobernar, de participar, en el sentido de que se participa en el gobierno en la misma medida que se participa en el apoyo congresual y asimismo traducir ciertos aspectos de sus programas de partido en algún rubro del programa de gobierno, para que de esa manera exista la convicción para los suscriptores de la coalición y para los gobernados; eso es lo más importante, que formarán parte de un proceso estable, duradero y previsible del ejercicio del gobierno para la consecución de un programa.



¿Es el Parlamento una institución necesitada?

•
CARLOS ARAGONÉS MENDIGUCHÍA



El Parlamento en este momento es una institución necesaria en el diseño institucional de todo Estado; no obstante, al menos el Parlamento español está necesitado, esto es, tiene algo de menesterocidad.

El sistema de gobierno español no es presidencial, sin embargo, está aquejado de algo que se llama un tanto impropriamente presidencialismo; lo que sucede es que gracias al sistema de partidos, los primeros ministros tienen mucho más poder de facto que un Presidente en los sistemas de presidencialismo, porque en éstos, al final hay una división básica institucional entre el Legislativo y el Ejecutivo, mientras que para nosotros el Ejecutivo es una emanación del Legislativo; pero esta emanación ha vuelto sobre sí quien es el partido ganador, quien es el jefe del partido ganador se vuelve jefe de la mayoría y jefe del pacto del parlamento, y éste es nuestro problema de control. Lo que ocurre entre las atribuciones básicas de la institución parlamentaria es que los parlamentos son cada vez menos legisladores, legisla el gobierno *per se* en el caso español, aumenta la presentación de decretos y leyes, y en el caso presidencial, la influencia del Presidente y de su gobierno, sea de Corte o de Gabinete, presiona mucho en favor de las iniciativas que son necesarias para la realización de su programa, de sus grandes decisiones.

El Parlamento ha perdido algunas atribuciones, está muy sometido al Ejecutivo en los regímenes de democracia parlamentaria; entre nuestros parlamentos, ha perdido parte de su protagonismo institucional. Sin

duda, la justicia constitucional es cada vez más activa y cuando dice “activa” se hace referencia a que establece, da instrucciones a gobiernos y parlamentos de manera muy tajante; y si además de eso, la función representativa viene dominada por las maquinarias de los partidos, entonces se tiene un parlamento ciertamente disminuido, no tiene por tanto nada de particular que haya críticas con respecto a sus funciones, las críticas son consustanciales a las de siempre, debe atenderse a las de nuestro tiempo; pero junto a la crítica puede existir también una simpatía y una buena prensa o una buena opinión sobre las instituciones, sobre los procedimientos de democracia indirecta.

Nuestras democracias cada vez propenden más en la opinión pública hacia el uso del referéndum cada vez se facilitan más las iniciativas legislativas populares directas, hay acuerdos de validez legislativa extraparlamentarios —todos los acuerdos sindicales así lo son—, y en muchos casos los procedimientos de validación se reducen al testimonio; cada vez más los parlamentos se consideran con la obligación de abrir lo que antes era un club privado de ilustres miembros elegidos, pero una vez elegidos, se cierran a las comparecencias de la sociedad civil, no en razón de expertos, sino en razón de ser representantes de intereses, les diré por ejemplo que fui Presidente de la Comisión de la Unión Europea en el Congreso español, ahora lo soy de Desarrollo y al cabo de los años he notado cómo la frecuencia de los civiles que son invitados a sesiones de las comisiones se ha incrementado mucho, esto significa, a la postre, que el parlamento entiende que tiene un déficit de representación o de competencia, o en todo caso, que se quiere abrir más por estas razones a la sociedad que no es política. Sin embargo, este Parlamento ha necesitado y, de acuerdo a lo dicho por Astarlua, el Parlamento es una institución genial por propia en su necesidad, ¿por qué? Porque no hay otra institución posible para frenar el poder y de eso se trata, pero en nuestras culturas democráticas, si son constitucionales, su preocupación central es ésa, la de frenar el poder en los regímenes presidencialistas.

¿Cómo se frena el poder? Con la debida autoridad y potestad. Representando al pluralismo social, no lo representa nadie mejor que el Parlamento, se cree que esto reza también para un régimen presidencial,

aunque sea de elección directa al Presidente, nadie representa mejor a la pluralidad, nadie la puede representar ya que el régimen en la elección presidencial es siempre monocrático, es un cuerpo nacional hacia una persona, pero si nos preocupa la vigencia del pluralismo, el Parlamento no tiene sustituto posible, y su forma de juzgar y de opinar es también mucho mejor que la de la opinión pública a través de los medios de comunicación. El debate parlamentario no tiene parangón, incluso aunque esté cargado de mucha retórica, aunque sea interminable y aunque tenga prácticas filibusteras; ya que la razón dialéctica, la razón polar de argumentación y contraposición, son de una cultura muy superior a la denuncia, a la mera opinión en minutos de televisión y, por supuesto, a la de las asambleas “espontáneas” que normalmente están manipuladas; eso también incluye a medios de comunicación, o comunicación de masas sin medios, a los twitter y otros instrumentos que son útiles y en todo caso están ahí, pero que no cabe confundir con la formación de opinión pública y mucho menos con la de una opinión política.

Los Parlamentos tienen que dotarse de una administración que sea eficaz para los efectos de la función de control, más a los de la legislación; y la constitución de una administración cada vez más neutral sería deseable ya que se considera que el Parlamento no tiene porque correr detrás de las gigantescas administradoras ejecutivas en su función legisladora de prestación social, es imposible, es un estrés que lleva a los Parlamentos a descuidar el aspecto en el que sí pueden contribuir en favor de la democracia constitucional, que es la sujeción del poder, el examen del Poder Ejecutivo, del poder por antonomasia. Eso significa que los Parlamentos deberán ser cada vez más competentes, y también que los principios de medios de capacidad deben estar en la recluta del personal parlamentario, no sólo los de la confianza política del legislador, en el caso de los sistemas presidencialistas, tampoco de la confianza de los grupos parlamentarios, en el caso de nuestros parlamentos.

Es decir, un cierto examen de idoneidad al personal asesor es importante para ir edificando una administración parlamentaria, la contratación de expertos, por supuesto en legislación, expertos en derecho fiscal, esta es otra de las grandes necesidades de medidas paliativas para mantener

el poder propio del Parlamento en la Constitución y la plena operatividad de las oficinas de control presupuestario y fiscal.

Y si bien la marca de nacimiento del Parlamento es la de resistirse a la imposición tributaria esto se invierte en nuestras democracias; las democracias son gastadoras y máxime los estados sociales; pero para que haya orden sobre esa administración, nuestras oficinas de control presupuestario tendrían que ser unidades poderosas con los facultativos, probablemente incluso de cuerpo independiente o en su lugar prestados por los ministerios o los departamentos correspondientes de los gobiernos, para que puedan ejercer la supervisión y la previsión de ingresos y gastos del Estado. De lo contrario, un Estado social y de prestaciones como todo Estado contemporáneo, seguirá campando por sus respetos, con el buen fin de servir a su población, pero en todo caso, se estará consintiendo que el príncipe sea cada vez mayor y el Parlamento cada vez menor.

En el caso español, existe un poder arbitral moderador que es su majestad el Rey, pero no tiene funciones de dirección ni de gobernación ordinaria política, por lo que en nuestro caso, y en el caso ibérico, entre ellos Portugal y en algunas repúblicas suyas, nuestro sistema de partidos es ultra competitivo; es decir, hay divisiones muy agudas, por lo que el poder neutralizador debería ser el del jefe de la cabeza del Legislativo.

En el caso particular, se trabajó en la Comisión de Cooperación al Desarrollo, donde se nota que el peso de la cooperación institucional y política crece cada vez más y eso es muy bueno. Aquí es permisible ser asertivos: el factor clave en perspectivas de desarrollo no es la cantidad de capital que un país pueda acumular, sino la calidad institucional, sobre todo si se busca un desarrollo sostenible y en este aspecto del factor de calidad de sus instituciones, el Parlamento es a su vez clave del sistema de gobernación y del sistema político; es decir, si el Parlamento está mal diseñado, la suerte futura del país está amenazada. Pero sin meritocracia en la composición, sin una capacidad de organización eficiente, sin una dotación de recursos técnicos y de apertura a las innovaciones, el Parlamento, como toda organización, no es útil al desarrollo, en este caso el desarrollo político de las repúblicas o de nuestro país.

Si se nos permite una última observación acerca del problema político de la atención entre Parlamentos ejecutivos, lo sucedido recientemente en el Senado de Washington es paradigmático, porque se está hablando del Senado por antonomasia, no se dice que el evento haya sido negativo, sino que es llamativo que la mayoría del Senado haya decidido volver sobre una norma que data de principios del siglo pasado, según la cual, el Parlamento en la figura de su cámara alta tiene control sobre el Ejecutivo en cuanto a los nombramientos; es muy singular; y es una expresión de que es un sistema vivo. Así, el Parlamento de Estados Unidos está bloqueando los nombramientos de confianza del Presidente de la República, de manera que ahí ha habido una inmoderación en las atribuciones de la Cámara, pero se ha atrevido el jefe del Ejecutivo a impulsar este arreglo constitucional.



La forma de gobierno parlamentaria en España

JORGE VILLARINO MARZO



Crisis de la institución parlamentaria

Se habla de crisis de la institución parlamentaria desde que existe dicha institución, lo cual no es ninguna novedad. ¿Por qué? Porque se vive hoy en día una democracia que está caracterizada por un elemento que es propio de todas las formas parlamentarias de gobierno: la preponderancia del Poder Ejecutivo. Por un lado, se ha hablado del socialismo presidencial, y por otro, se tiene un factor que en España es particularmente importante: la omnipresencia de los partidos políticos en la vida institucional. Los partidos políticos empapan hoy en día todas las instituciones, tanto en las que los partidos políticos están por sí mismos presentes, como aquellas en las que aún sin estar presentes tienen una fuerte capacidad de influencia.

Hay que partir del hecho de que España es una monarquía parlamentaria, única monarquía viable en nuestro contexto democrático, y así lo afirma el artículo 13 de la Constitución. Ahora ¿cuáles son los elementos característicos de la forma parlamentaria del gobierno? La característica fundamental es que el gobierno, o para ser más exactos, el Presidente del gobierno, tiene que ser elegido por el Parlamento. En España, es elegido por el Congreso de los Diputados, el Senado no tiene ninguna facultad; a diferencia de lo que ocurre en los regímenes presidencialistas, caracterizados fundamentalmente porque el nombramiento de cualquier autoridad ejecutiva pública esta residenciado en el Senado. En el caso de

la forma parlamentaria de gobierno, en muchos países suele darse una elección por parte de las dos Cámaras, ya sea una suerte de sesión conjunta o de sesión solemne; por su parte, en España, sólo el Congreso de los Diputados tiene la capacidad para elegir al Presidente del gobierno, el resto de miembros son elegidos libremente por el Presidente, lo cual da muestra de ese tipo de hiperpresidencialismo que se vive dentro de nuestra forma parlamentaria de gobierno.

Como contrapartida, el Presidente del Gobierno tiene la facultad de disolver el Congreso de los Diputados, o el Senado, o las dos Cámaras a la vez en cualquier momento, es una suerte de compensación de poderes propia de la forma parlamentaria de gobierno que a su vez es equilibrado con la posibilidad de que el Congreso de los Diputados apruebe una moción de censura; es decir, que destituya al Presidente del Gobierno. Además, es una moción de censura constructiva, es decir, no sólo es necesario que los diputados acuerden deponer de sus funciones al Presidente, sino que también implica proponer y apoyar a un nuevo mandatario, como un mecanismo de garantía de estabilidad. Existen tres países en el mundo que tienen una moción de censura constructiva: Alemania, España y Papúa Nueva Guinea.

Ahora bien, para que el Parlamento sea el centro de la vida pública, mas no política, tiene que ser fuerte. No obstante, al analizar si efectivamente existe un Parlamento fuerte, surge una paradoja: en muchos regímenes presidencialistas, el Parlamento es mucho más fuerte que en los regímenes parlamentarios. Se propone el ejemplo del Capitolio de los Estados Unidos, donde está prohibido construir cualquier tipo de edificio con una altura mayor a la que tiene la cúpula del Capitolio, simbolizando la importancia que se le da al Parlamento como centro de la vida pública. Por ello, importantes pensadores como Bertrand de Jouvenel advierten que el Parlamento más poderoso del mundo es el Parlamento de los Estados Unidos.

Así, desde el punto de vista conceptual, la forma parlamentaria de gobierno equivale al Parlamento como el centro de la vida pública, consiguientemente a un Parlamento fuerte; ahora que si es un Parlamento fuerte, quizá no lo es tanto como los regímenes presidencialistas, como

consecuencia de la clara división de poderes que caracteriza a estos últimos y ¿cómo se determina si alguien tiene poder? Con base en las funciones que tiene, en función de las potestades que le reconocen las normas. Para ver si el Parlamento verdaderamente es una institución central, lo que corresponde es analizar cuáles son las funciones específicas de éste, para lo cual se usará como referencia el caso de España.

Funciones

Para la ocasión, se han señalado cuatro: la función legislativa; la función de control; la función presupuestaria —que no deja de ser al día de hoy una manifestación de la función legislativa y donde existe la necesidad de control del presupuesto—, y la función de impulso político, que es una función en la que el Parlamento tiene una capacidad de actuación mucho mayor de la que en un principio se le reconocería por parte de las normas.

Función legislativa

Esta función implica que el Parlamento es, por excelencia, el órgano representativo de la soberanía popular; el Parlamento, hoy en día, continúa aprobando leyes; pero la Constitución española contiene elementos que, en cierta medida minan esta función. En España se puede ejemplificar esta afirmación si se observa la figura del decreto ley, un instrumento del cual goza el Ejecutivo en aquellos casos en los cuales la urgencia exija de su actuación o cuando los farragosos procedimientos parlamentarios no permiten esa celeridad en la toma de decisiones. El problema no es el instrumento en sí, sino el cómo se usa ese instrumento y en España se tiene además un problema añadido: se cuenta con un órgano que está al margen de los tres poderes clásicos o integrado, a su vez, en el ejercicio de sus funciones en los tres poderes, que es el Tribunal Constitucional, que desde un principio dio carta de naturaleza a un uso claramente abusivo del instrumento del decreto ley.

Hay muchísimas sentencias del Tribunal Constitucional que hablan sobre esta cuestión; en las más recientes, del año 2013, se explica el porqué de la existencia del decreto ley: es una solución flexible y matizada que dicta que el Poder Ejecutivo no puede aprobar ninguna norma con rango de ley; pero tampoco permite utilizar dicho instrumento en cualquier caso, sino solamente de manera excepcional en situaciones de necesidad absoluta. Pero no se está dando en esas situaciones. Y ¿cuándo se debe utilizar? Cuando haya que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieran una actuación normativa inmediata, o en que las coyunturas económicas exijan una rápida respuesta.

Uno de los “paraguas” de los que se ha servido el Poder Ejecutivo a la luz del decreto ley son las circunstancias económicas, y pese a que teóricamente tiene que ser utilizado en circunstancias difíciles o imposibles de prever y cuando se requiera de una acción normativa inmediata, no siempre se ha aplicado así. Además, en España esta situación se ha complicado todavía más. Al igual que México, España es un país claramente descentralizado, los constituyentes inventaron el llamado Estado Autonómico en el que, hasta hace siete años, los poderes ejecutivos de cada una de las regiones no podían emitir ningún decreto ley, no estaban facultados para dictar decretos leyes; sin embargo, desde el año 2006, como consecuencia de un proceso de reforma, existe lo que se conoce como los Estatutos de Autonomía —que son, desde el punto de vista material, constituciones de cada una de las comunidades autónomas—; además, se ha ido introduciendo la posibilidad de que sus poderes ejecutivos dicten sus respectivos decretos leyes, y esto nos ha llevado a una proliferación de los mismos; como ejemplo, desde el año 2007, en la comunidad autónoma de Cataluña, se han dictado 23 decretos leyes, es decir, 23 supuestos en los que se ha dado una circunstancia de absoluta necesidad que requería de una acción normativa inmediata. Los procesos parlamentarios son lentos; además, España tiene un sistema bicameral, lo cual provoca una mayor lentitud, pero es complicado pensar que en una comunidad autónoma caracterizada por un Poder Legislativo Unicameral no se puedan acelerar los trámites parlamentarios con la finalidad de

aprobar una norma sin requerir del decreto ley; es decir, son excepcionales los supuestos que justificarían el uso del decreto ley y sin embargo se está haciendo, ¿por qué se está haciendo? Porque se ha permitido durante los últimos treinta años y es muy difícil cambiar radicalmente esa doctrina.

Desde el punto de vista del ejercicio de la función legislativa, el Parlamento tiene actualmente una situación de debilidad, pero no sólo como consecuencia de la existencia de la figura del decreto ley. Existen las posibilidades de que el gobierno se oponga a la tramitación de determinadas enmiendas, de que declare urgente la tramitación de un proyecto, marque el ritmo de la actuación del Parlamento y de que, aun cuando presente un proyecto ante el Parlamento y que éste lo comience a debatir, retire dicho proyecto en cualquier momento; esto implica que existen muchos mecanismos, amparados en nuestras normas, que dotan de una situación de superioridad al Parlamento a la hora de llevar a cabo la aprobación de las normas como reflejo de la soberanía popular, pero existen también una serie de instrumentos que han ido disminuyendo esas posibilidades de actuación. Por ejemplo, solamente con la posibilidad de declarar un proyecto urgente, en el Senado español el proyecto tendría que ser tramitado en 20 días naturales, pero es muy poco factible que un proyecto pueda ser revisado y debatido en tan poco tiempo; sin embargo, estos mecanismos existen, y son además amparados por la propia Constitución, con ellos se ha minado progresivamente la institución parlamentaria.

Asimismo, existe algo que afecta a todos los Parlamentos: una creciente complejidad del ordenamiento jurídico: hoy día es imposible conocer las normas que están vigentes en un país, gracias a las nuevas tecnologías, a que se puede acceder a textos consolidados y al reordenamiento constante en las leyes, decretos y circulares de técnicamente todos los rubros. A ello se añaden las exigencias de los pactos políticos, que muchas veces producen una disgregación normativa, ya que el Estado español descentralizado forma parte de un club como la Unión Europea, lo que provoca sin lugar a dudas que, en lo que se conoce como el acervo comunitario, las normas comunitarias que afectan al ochenta por ciento de nuestra legislación, aumenten la complejidad en el ejercicio de la función legislativa. La progresiva complejidad social, la dirección del proceso al que se

ha referido por parte del Poder Ejecutivo y por último también, la participación de los agentes económicos y sociales como grupos de presión.

Función presupuestaria

Es lógico que el gobierno en este tipo de función tenga una cierta preponderancia en algunos elementos, ya que si al gobierno le corresponde la dirección política del país, tiene que tener la posibilidad de articular el instrumento financiero que le permita el ejercicio de esa función de dirección política, con lo cual nuestra Constitución ha hecho una división de funciones y ha dicho: al gobierno le corresponde básicamente la iniciativa, es él quien puede presentar solo el proyecto de presupuestos generales del Estado, el gobierno se puede oponer a una iniciativa que pueda conllevar un aumento de gastos o una disminución de ingresos y es al Parlamento al que le corresponde el debate, la posibilidad de enmendar el proyecto de ley de presupuestos y la aprobación final. En este caso en concreto, sí que tiene lógica esta división de funciones, pero en el rubro de la labor presupuestaria cabe preguntarse: ¿Dónde está escrito que la labor presupuestaria del Parlamento se tenga que limitar exclusivamente a la aprobación de la norma? Una vez que está aprobado el presupuesto, ¿qué hace el Parlamento español para controlar ese presupuesto? En la Constitución que se aprobó en 1998 se contenía la propia exposición de motivos, que reconocía que en este tema el Parlamento era inoperante, por lo que era necesario articular, en el seno de las Cámaras, un mecanismo eficaz de asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los presupuestos generales del Estado, sobre todo aquellos aspectos que afectaran a los ingresos y los gastos públicos. En 2010 se creó una norma en la que se decidió la creación de una oficina presupuestaria de las Cortes Generales.

Si uno toma como referencia la ley *Congressional Budget Act* de 1974, se notará que son muy similares las funciones que se atribuyen en el Congreso de los Estados Unidos y en España a la oficina de control presupuestario. Esta oficina lógicamente va a funcionar esencialmente a tra-

vés de mecanismos, porque para el ejercicio de esta función lo primero que se requiere es información. ¿Y quién va a dar esta información? El gobierno, para lo cual, lo primero que se está haciendo es articular mecanismos a través de dispositivos tecnológicos de intercambio de información entre el gobierno y la oficina de control presupuestario, con la finalidad de tener, en primer lugar, acceso de una manera más o menos inmediata a los datos, pero verdaderamente hará falta dotar a esta oficina de un personal destinado exclusivamente a esta función, al servicio de los parlamentarios entendidos en sentido individual, y eso lógicamente requiere de un esfuerzo, a su vez, presupuestario.

Se ha analizado la función legislativa y la función presupuestaria y ¿qué dos grandes funciones le quedan al Parlamento? La función de control político y la función de impulso político o, reconociendo la construcción doctrinal a los italianos, la función de *indirizzo politico*, como la denominaban ellos.

La función de control

Ésta sigue siendo por excelencia la función del Parlamento, porque la rendición de cuentas es ahí elemento clave, es la proyección principal de la forma parlamentaria de gobierno y por otro elemento más, porque el Parlamento, en las formas parlamentarias de gobierno en particular, es la caja de resonancia de la realidad social; o al menos debería serlo, y sí la forma parlamentaria de gobierno se caracteriza por la posibilidad de que al gobierno se le pregunte: ¿Qué hay de lo mío? Y que el gobierno, contando con la inteligencia de la dialéctica parlamentaria, le dé una respuesta real.

Ahora, ¿qué instrumentos tiene el Parlamento? Existen varios, como ejemplo se tiene la comparecencia de las autoridades gubernamentales, que representan la fina línea entre la función de información y la función de control del Parlamento; las preguntas e interpelaciones, como la tradicional *question time* del Parlamento británico que tiene diferente naturaleza, pero similar función; y los mecanismos extraordinarios que se ha

mencionado anteriormente, propios de la forma parlamentaria de gobierno, de la moción de censura o de la cuestión de confianza.

Función de impulso político

Dicha función, también conocida como de dirección política o de orientación política, aún sin estar mencionada como tal en la Constitución, compone una gran parte del quehacer diario de la institución parlamentaria. Su origen histórico se sitúa en la posguerra, después de la Segunda Guerra Mundial. Tiene sus raíces en el pensamiento fascista, aunque reconvertido fundamentalmente por los comunistas italianos que hablaron de recuperar la *centralita* del Parlamento y de los socialistas franceses que hablaron de *reenvete le Parlement*, pero ¿cuál era el objetivo? El objetivo era que el Parlamento se situara como clave de bóveda en las instituciones democráticas estatales.

Sobre este caso en particular, el Parlamento tiene los siguientes instrumentos: planes, programas y comunicaciones que le remita el Gobierno, las propuestas de resolución, las proposiciones no de ley y las mociones. ¿Qué es esto?, son pronunciamientos por parte del Parlamento, quien adopta un posicionamiento político con respecto a un fenómeno social y a la eficacia jurídica de este. Ahora bien, que el órgano sede de la soberanía popular se pronuncie sobre una determinada materia y adopte un posicionamiento político sobre la misma tiene mucha relevancia, posteriormente vendrán las consecuencias que se puedan derivar y entonces se definirá a qué autoridades les corresponderá actuar sobre la base de lo que en su momento se haya aprobado por parte del Parlamento. Por cierto, que respecto de los efectos jurídicos de este tipo de pronunciamientos, existe ahora un debate como consecuencia de determinadas impugnaciones que se han hecho desde el Gobierno a resoluciones aprobadas por Parlamentos de algunas autoridades autónomas.

También son importantes las comparecencias del Presidente del gobierno; por ejemplo, cuando vuelve de un consejo europeo, de las reuniones con otros presidentes y jefes de Estado de los países de la Unión

Europea, venga al Parlamento a informar qué se ha debatido, qué se ha hecho, qué se ha decidido, etcétera. Rendir el informe al Parlamento tendrá una postura meramente simbólica, sí, pero es que el Parlamento tiene mucho de simbolismo. Además le corresponde al Parlamento la coordinación, autorización y aprobación de actuaciones. Hace unos años se produjo una polémica en España con respecto a que el Parlamento no tenía ninguna facultad de intervención sobre las misiones de las fuerzas armadas en el exterior, y se decidió modificar la Ley de Defensa de Nacional con la finalidad de que el Parlamento tuviera que dar la autorización para cualquier despliegue de tropas en el exterior, salvo en casos de extrema urgencia. Otra función muy polémica en España es que al Parlamento le corresponde elegir a los titulares de otros organismos, por ejemplo, recientemente se ha decidido quiénes van a formar parte del Consejo General del Poder Judicial, que es una suerte de organismo de gobierno; le corresponde elegirlo al Parlamento, y con ello, automáticamente, se produce una politización de la justicia, porque es la institución parlamentaria la que elige, pero desde otro punto de vista vale la pena preguntarse: ¿Qué mejor institución para elegir otros órganos que aquella que representa la soberanía nacional? Claro, se puede hacer la siguiente lectura, entender que la decisión es una suerte de reparto político de los puestos, pero ¿quién sino es el Parlamento? ¿Quién debería elegirlo? Por ejemplo, en el caso citado, es preferible que la elección de estos funcionarios se haga en el seno de la institución parlamentaria.

Finalmente se agregan algunas reflexiones que son características de nuestra forma de gobierno y de nuestra cultura político-social. En primer lugar, el continuo cuestionamiento de la legitimidad; en segundo lugar, los nuevos cauces de participación; y en tercer lugar, la fuerte presencia de los partidos políticos en las instituciones.

El concepto de legitimidad: en España es muy frecuente cuestionar la legitimidad de quien está en el ejercicio del poder, sea cual sea el poder al que se hace referencia, y se entiende entonces el concepto de legitimidad de manera particular. El mandatario en turno tiene legitimidad de origen, ya que ha sido elegido desde los parámetros normales, pero ha perdido la legitimidad de ejercicio porque lo está haciendo muy mal. Ya

corresponderá a los ciudadanos decidir en su momento, porque en eso tiene su base la democracia; si lo ha hecho muy mal, los mandaran a su casa; y si no lo ha hecho tan mal, pues lo mantendrán ahí.

Luego se encuentra la legitimidad del juicio mediático. En España, los mayores jueces de la legitimidad de la actividad política son los medios de comunicación, y aunque es cierto que éstos son necesarios para la sociedad, debiera existir el ejercicio de una cierta responsabilidad de su parte. Y por último, la legitimidad social. ¿Qué es legítimo aquí?, aquello que la capa social considera que es legítimo. ¿Y quién es la capa social? Personalmente, considero que la manifestación habitual del posicionamiento social se hace a través de las urnas y lo ideal es que continúe haciéndose así.

Segunda reflexión: los cauces de participación, se es entusiasta de las llamadas nuevas tecnologías, pero en algunas ocasiones es posible caer en excesos. El concepto de wiki revolución no es nuestro, es del prestigioso profesor Manuel Castels, él lo refería al papel que jugó internet en las primaveras árabes, pero se retomó en la reflexión por necesidad y por gusto. El concepto de wiki revolución política, esto es, las democracias representativas, aunque consideramos que en la democracia directa existen canales o cauces de participación. Antes se señalaba cada vez con mayor frecuencia la presencia de la sociedad civil en el quehacer parlamentario, pero incluso algunos catedráticos como Giovanni Sartori, que han reflexionado mucho sobre esta materia, llaman a la prudencia a la hora de articular una suerte de democracia electrónica sustitutiva de la que se tiene; es decir, se utilizan mecanismos, se acompaña el proceso de las democracias representativas con las tecnologías, pero no hay que pretender sustituirlo, porque es posible caer en confusiones.

Y por último, un factor determinante y muy característico de España en particular es la omnipresencia de los partidos políticos. Se piensa que los partidos políticos empapan todas las instituciones, considerando al partido político como institución en sí misma, ya que a diferencia de otros países, en el nuestro, el partido político está muy presente después de las elecciones y además constituye un verdadero aparato de poder; eso se refleja en el Parlamento, porque el grupo parlamentario no es sino

una prolongación del partido político dentro de la institución parlamentaria; asimismo, los partidos políticos y los grupos parlamentarios están muy jerarquizados en el país.

Otro elemento que se da en el caso español es cuando en periodos de elecciones, teóricamente, se vota por un partido político desde el punto de vista formal; esto es, se vota una lista electoral presentada por un partido político en una provincia; sin embargo, desde el punto de vista real, el votante apoya a un líder político y el líder político se presenta habitualmente por la comunidad de Madrid. Además, si a eso se añade que las normas que se han dado dentro del Parlamento hacen que la figura del diputado individual valga poco, porque no hay una sola iniciativa que pueda presentar el parlamentario individual y en las pocas que tiene, se ha establecido una suerte de práctica en el mundo parlamentario y es que van acompañadas del visto bueno del portavoz, con lo cual el mito de que el parlamentario representa a la totalidad de la nación no se cumple. ¿Es verdad que en España está prohibido el mandato imperativo? Sí. ¿Es verdad que hay un mandato de partido? También.

Conclusión

¿Formalmente existe en España una forma de gobierno parlamentaria? Sí. Sin embargo, hoy en día, desde un punto de vista material, el Parlamento no es el centro de la vida política, entendido como centro de adopción de decisiones. Existe un fuerte presidencialismo bajo una apariencia de forma parlamentaria de gobierno, pero también se cree que el parlamento puede y debe recuperar esa centralidad, potenciando las funciones donde todavía tiene un margen de actuación, y sobre todo, el Parlamento ha de poner de su parte a los ciudadanos, ese incremento de cauces de presencia de la sociedad civil en la institución parlamentaria es clave para que el Parlamento pueda recuperar algo de su fuerza.



El débil espíritu de coalición del parlamentarismo español

JOSÉ TUDELA ARANDA



Las reflexiones sobre los retos del Estado moderno son trascendentes para el análisis del parlamentarismo iberoamericano y al hilo de esa discusión se piensa que hay una idea fundamental que se comparte: las instituciones. La importancia de la institucionalidad ha vuelto a tener auge y podría decirse que hay un elemento fundacional para reivindicar su estudio.

Existen problemas que son muy similares en México y en España; se considera que además de los problemas coyunturales que cada Estado puede tener, existe una profunda crisis del sistema; se vive de instituciones que en su momento fueron suficientes y muy útiles para generar Estados fuertes, para procurar una distribución equitativa de la riqueza y representatividad política; sin embargo, no se tiene claro que esas instituciones y ese sistema sean adecuados para responder a una sociedad que está en cambio.

Muchos exmandatarios han hecho afirmaciones que justifican las reflexiones que existen actualmente. Por ejemplo, las declaraciones de un expresidente del gobierno de España, en las que dijo que si no se cambiaba la Constitución e introducía el artículo 135, se hubiese pasado a tener un gobierno de tecnócratas. Todos sabían que podía haber sido así, o lo intuían, pero que lo reconozca un expresidente de gobierno es, en cierta medida, considerar que el sistema es una ficción y que así se man-

tiene, lo que refleja que el poder no está donde se piensa que está, sino que se encuentra en instancias, en este caso supracomunitarias, un análisis que para España es fundamental y que tendría que ver con la alteración del sistema institucional. Los españoles reformaron la Constitución, pero no porque se tratara de una reforma fundamental, sino porque se indicó así desde la Unión Europea.

La reflexión que a continuación se presenta básicamente tiene el siguiente orden: se comenzará explicando un poco sobre el por qué el sistema español reivindicó la importancia del análisis histórico y el análisis geográfico de los Estados para poder comprenderlos, ya que se considera que nuestra historia explica nuestra forma parlamentaria y es fundamental para entenderla. Además, se terminará indicando lo que se cree que son cambios importantes que se están generando y se van a generar en esa forma política que hasta ahora ha sido bastante clara y consolidada; lo importante es definir ¿por qué se ha llegado a ese parlamentarismo que es un presidencialismo? Hay que apelar a la historia: se piensa que ésta es una decisión consciente del constituyente.

El constituyente tenía como objetivo fundamental lograr la estabilidad política y asentar la democracia; era un objetivo irrenunciable y además plenamente compartible en el año 1978. Para ello, era necesario ahuyentar la idea de que la democracia es un sistema político débil, de que los gobiernos caen con frecuencia. De esa idea de debilidad asociada a la democracia, que todo el mundo de preguerra había heredado y que de alguna manera también se había cultivado por el franquismo en la mentalidad española, había que apartarse y demostrar lo contrario: que la democracia podía ser un sistema estable, podía ser un sistema fuerte y podía ser un sistema que se legitimase por resultados. Ésta era una idea fundamental en el constituyente; para ello se requería, como pieza clave, un sistema de partidos fuerte y estable, y si se analiza los resultados, el sistema funcionó a la perfección, reivindicando el modelo y la labor del constituyente. La labor se cumplió perfectamente, se ha conseguido un sistema de partidos absolutamente estable hasta ahora; dos de ellos representan a los dos espectros sociales españoles: centro izquierda y centro derecha fundamentalmente, con opción a una alternativa de izquierdas,

y se ha conseguido también un modelo que integra en el sistema a las sensibilidades nacionalistas.

Cuando se ha dicho en España que Cataluña o el país Vasco no tienen mecanismos de participación en Estados, la afirmación es falsa, pues la han tenido y de manera muy notable a través de sus partidos políticos en el Congreso de los Diputados, a tal punto que en numerosas ocasiones han decidido el gobierno de nuestro país.

Por lo tanto, el sistema consiguió la estabilidad, la representatividad y algo fundamental: legitimidad por rendimientos. Al día de hoy, España vive una profunda crisis y aun así existe una distancia muy considerable de lo que era el país en el año 1980; por lo tanto, hay legitimidad por rendimiento y en nuestra opinión, hasta el año 2008, los ciudadanos españoles no lo cuestionaban, no cuestionaban la estabilidad, ni la representatividad del sistema, ni la legitimidad de resultados, habría una minoría, siempre la hay, pero esencialmente no. En esta época también hay que apelar a la presencia de la ciudadanía y hay que recordar el valor que tiene ésta en el debate político, pero también hay que ser autocríticos y considerar que durante todos estos años la ciudadanía se diluyó bastante en relación con su compromiso político y se limitaba esencialmente al voto.

Existe el cuestionamiento de si hay una crisis de representatividad, la cual evidentemente se simbolizaría en ese grito de “no nos representan”; la legitimidad de rendimientos también habría quebrado por la crisis económica; la influencia de la crisis económica es enorme e incluso la estabilidad estaría en dudas. Hay encuestas que dicen que la suma de votos entre partido popular y partido socialista, que normalmente ha estado en 80 por ciento del electorado, desciende entre 50 por ciento y 60 por ciento, con lo cual se daría un cambio enorme en el sistema político; por tanto, los tres elementos estarían en tela de juicio.

Se sospecha que al final, dentro de dos años, cuando los ciudadanos españoles vuelvan a votar en las elecciones generales, el voto, aunque en menor medida, seguirá concentrado en los dos grandes partidos: partido popular y partido socialista; y no va a haber una extensión más alta que en anteriores procesos electorales. Eso significa que el sistema es muy fuerte, pero no significa que no exista la crisis social; lo que no puede

preverse es hasta cuando se dará la descompensación entre la crisis social y la fortaleza del sistema.

Una breve referencia para seguir explicando al Sistema Electoral español en relación con las coaliciones es: la normativa interna, el Reglamento de la Cámara y la legislación de partidos, en ese desarrollo de una democracia fuerte, democracia de partidos y democracia estable, son tres piezas de la normativa constitucional que se van a desarrollar con la misma orientación: la creación de un sistema de partidos firme. Eso se va a comprobar perfectamente en el gobierno de España.

El Sistema Electoral español es un sistema proporcional que genera un resultado que beneficia a los dos primeros partidos, y aunque la mayoría absoluta en teoría sea muy difícil, en la práctica no lo es tanto, ya que cincuenta por ciento de las ocasiones ha habido mayoría absoluta, y aun con algunas dificultades ha generado siempre un resultado de la primera fuerza política muy cercana a este tipo de mayoría, lo cual ha podido permitir conformar gobierno, aun estando en minoría.

Ese sistema electoral no había sido sometido a debate, salvo por alguna impugnación de izquierda unida, tercera fuerza política nacional y que lógicamente estaba perjudicada por y sin embargo, de dos años a esta parte, el sistema electoral es uno de los grandes temas a debate y parece que es la gran llave para arreglar todos los problemas del sistema político español, lo que indica que si se decide cambiarlo, se solucionará el problema de la representatividad, de la desafección y que incluso los partidos políticos se convertirán en unas instituciones perfectas. Se discrepa absolutamente de ese análisis, pues se sigue pensando que el sistema ha sido, en esencia funcional. No está de más recordar que si alguna institución importante en nuestro país no es objeto de crítica, es la administración electoral, que es intachable y que nunca ha sido cuestionada, lo cual es realmente importante. El sistema ha integrado a los partidos nacionalistas y eso ha sido básico en el devenir de la España contemporánea, además de que ha sido elemental para la conformación de mayorías.

Hay otros aspectos que también son trascendentes: la regulación, la normativa interna del Congreso de los Diputados, así como la posición del diputado en el ordenamiento parlamentario español, en donde no

existe una regulación aceptable para la figura de éste, porque tanto el modelo, como el reglamento, están contruidos para beneficiar a la mayoría parlamentaria; es decir, se podría conseguir relativizar esa presidencialización sin reformar la Constitución, simplemente con una modificación profunda al Reglamento Parlamentario. Curiosamente esa reforma no ha sido posible porque el partido en el gobierno no ha querido.

¿Cuál ha sido la dinámica del modelo? Un sistema de partidos fuertes que se ha correspondido con un Parlamento cada vez más debilitado, en el que únicamente la aprobación en el presupuesto general del Estado ha tenido algún peso cuando el gobierno no tiene mayoría absoluta; de hecho, la única vez que un gobierno se vio obligado a disolver la Cámara fue por perder una votación de presupuestos generales del Estado; lo anterior refuerza el que los partidos políticos en España son estructuras fuertemente jerarquizadas y concentradas en el Presidente.

Hay que tener una mirada retrospectiva para entender el fenómeno anterior. En su momento, se acusó a Felipe González de establecer un régimen cesarista, pero evidentemente él tenía mucho menos poder dentro de su partido que el de distintos presidentes de gobierno. ¿Cómo se ha producido esa evolución? Se debe considerar el análisis de medios de comunicación, de imagen, y a su vez la pérdida de cualidades en los partidos, lo que resulta mucho más profundo en las comunidades autónomas.

El sistema de partidos

En este aspecto, hay dos datos que se deben tener presentes: por un lado, el sistema de partidos en España ha cambiado al grado de convertirse en un bipartidismo imperfecto, en donde más que la presencia de la tercera fuerza política (izquierda unida), se caracteriza por la importancia que han tenido las minorías nacionalistas para completar mayorías de gobierno. Las encuestas en estos momentos están arrojando información referente a una pérdida de votos importante y significativa del partido popular y del partido socialista; curiosamente, la pérdida del par-

tido popular no beneficia al partido socialista, ni provoca un crecimiento sustantivo de izquierda unida, que en algunas encuestas se ha acercado a cuatro o cinco puntos del partido socialista. Se muestra también la emergencia con relieve de una tercera y una cuarta fuerza política de nivel nacional, como es la Unión Progreso y Democracia; asimismo, los partidos nacionalistas mantienen la importancia que tienen, incluso Esquerra Republicana emerge como tercera fuerza importante de ámbito nacionalista, además del Partido Nacionalista Vasco y Convergencia y Unión. Se cree que el cambio no será tan fundamental, pero que puede ser suficiente para que la conformación de gobiernos vaya a complicarse mucho más en España.

Por otra parte, se ha cuestionado sobre la posibilidad de que existan cambios en los partidos políticos. En teoría, el Partido Socialista está haciendo una apuesta por la renovación y por modificaciones en su funcionamiento interno; no obstante, ¿estos cambios van a ser efectivos?, ¿van a ser reales? Si lo son, ¿van a contagiar a otros partidos políticos? El Parlamento contemporáneo es control, ésa es su gran función y singularidad, cuando legisla en realidad controla o intenta tener injerencia sobre las normas que manda el Poder Ejecutivo.

No obstante lo anterior, la principal debilidad del Parlamento se encuentra en el control, ya que todo el sistema está construido para que el Parlamento no controle, ésta es la gran paradoja. Se necesita una institución que controle, que limite el poder, ésa es su función, eso es lo que lo singulariza, el control desde la pluralidad. Se ha construido un modelo en el que todo está hecho para que la capacidad de control del Parlamento sea mínima, hasta la ordenación del debate parlamentario, donde no hay lugar para hacer efectivo el control. Cuando la economía crece, los ciudadanos están satisfechos, pero cuando se entra en una crisis de legitimidad por resultados, se mira a los parlamentos y se cuestiona su utilidad y finalidad.

España ha pasado por situaciones realmente complicadas en las comunidades autónomas y en esas situaciones el Parlamento no ha sido capaz de levantar la mano, por ello los ciudadanos tienen derecho a pensar que esta institución no es útil para sus necesidades; el Parlamento es

la institución central, pero para que lo sea por completo, los cambios no pueden ya ser cosméticos; evidentemente se necesitan funcionarios profesionales en un número elevado. He aquí otra paradoja social: la sociedad quiere un Parlamento fuerte como institución, pero no quiere una institución que gaste dinero. ¿Cómo va haber una oficina de control presupuestario que cumpla su función si no se gasta dinero y si no se incorporan funcionarios muy calificados y bien remunerados? ¿Cómo se va a poder competir con el gobierno, si no se tiene los medios mínimos para hacerlo?, pero eso exige dinero, desde luego; desde la política hay que crear conciencia de que la democracia, las instituciones y su buen funcionamiento exigen también gastar dinero. Cuestión distinta es ¿cómo se gasta?, y las cuentas que se den de ese dinero.

Ahora, en el tema de las coaliciones cabe cuestionarse: ¿Cómo se ha gobernado desde estas dinámicas en España? En los sistemas parlamentarios las coaliciones son relativamente habituales. En la República Federal Alemana, Bélgica, Holanda, Italia e incluso en un país presidencialista como lo es la Gran Bretaña, existe esa relación entre el Partido Liberal y el Partido Conservador.

La condición normal es que no exista mayoría absoluta, aunque hay que recordar el caso alemán, en donde la canciller Merkel obtuvo un resultado magnífico, se quedó a muy pocos votos de la mayoría absoluta y aun así ha apostado por la gran coalición, teniendo que hacer renunciaciones significativas en su programa, ya que para ella el objetivo fundamental es alcanzar una estabilidad que permita gobernar sin incertidumbres. Actualmente se necesitan medidas importantes que requieren un gran acuerdo social, un gran pacto. Por cierto, que el SPD podía haber hecho coalición con las dos fuerzas de izquierda, es otro dato fundamental para entender Alemania.

En España, en las últimas diez legislaturas sólo han existido cinco mayorías absolutas. Lo interesante es que en las otras cinco legislaturas en las que no ha habido ese tipo de mayoría la estabilidad ha sido extraordinaria; igualmente, en las dos legislaturas de Zapatero existió una estabilidad que fue más allá de la mayoría absoluta, a pesar de no haber tenido acuerdo de gobierno alguno con un partido nacionalista, consi-

guiendo con eso que su gobierno fuese denominado “la geometría variable”, la cual duró ocho años.

No obstante, en una ocasión un Presidente del gobierno español (Felipe González), a un año de que finalizara su mandato, se vio obligado a disolver el Parlamento. ¿Por qué eso ha sido posible? Básicamente porque los partidos nacionalistas, especialmente Convergencia y Unión, adoptaron desde el primer momento la decisión de colaborar en lo que llamaban la gobernabilidad del país, con un apoyo exterior que indudablemente fue muy beneficioso. ¿Por qué? Porque como no formalizaba, la coalición no tenía coste, sin embargo sí alcanzaba réditos, influyendo en las decisiones y fundamentalmente en los presupuestos. A pesar de haber sido una estrategia criticada, fue una estrategia no sólo legítima, sino positiva para el país, porque dio estabilidad al sistema y además integró a las formaciones nacionalistas, aunque por otro lado no generó espíritu de coalición y ¿Qué sucede con la posibilidad de la coalición entre el Partido Popular y el Partido Socialista?, porque esa sería la otra variante: se piensa que la portentosa competitividad que existe entre dichos partidos es lo que hace que en España no haya sido posible ni hablar siquiera de esta posibilidad.

Ahora, una pregunta de cara al futuro, en próximas elecciones es: ¿Cuál va a ser el mapa del Congreso de los Diputados dentro de dos años? Resulta imposible saberlo hoy, pero se sabe que será diferente; si es medianamente distinto, cabe volverse a preguntar por las coaliciones, dando lugar al mismo debate que existe en México, ya que hay otra variante fundamental: no sólo el mapa político va a ser mucho más fragmentado, con menos escaños para el Partido Popular y para el Partido Socialista y más escaños para una tercera y una cuarta fuerza política, sino que los votos que “no van a contar” para la posible conformación de una mayoría, se van a incrementar; los escaños entre *Convergencia*, *Esquerza Republicana* y algunos otros partidos, serán más amplios; esto es positivo, ya que dichos partidos nunca van a entrar a un posible acuerdo de gobierno.

Por lo tanto, poder llegar a 165 diputados en el probable caso de que no exista mayoría absoluta en esa legislatura va a ser muy complicado, porque no va a poder lograrse con un solo partido nacionalista. Es un

mapa nuevo, se cree que dentro de dos años, el mapa político variará, porque aunque esa disminución no sea tan alta como hoy pronostican las encuestas, si fuese lo que hoy pronostican las encuestas existiría un escenario político donde va a ser muy difícil encontrar una mayoría o la forma de una mayoría, y eso sucederá en un momento en el que, aunque se está acercando al final de la crisis y se haya producido una cierta recuperación económica, los ciudadanos estarán todavía lastimados y habrá muchas cosas por hacer. Éstos van a pedir legitimidad de resultados, van a pedir un gobierno fuerte, entonces habrá que debatir la viabilidad de un acuerdo Partido Popular-Partido Socialista.

España es un país complejo y cuando se analiza el derecho parlamentario y la forma de gobierno, se tiene que considerar que además del Estado, existen 17 comunidades autónomas que tienen también su propia dinámica; por ejemplo, la presidencialización, que todavía es más acusada en éstas, genera que los Parlamentos queden convertidos en algo casi anecdótico.

Por otro lado, las mencionadas comunidades tienen condiciones particulares; por ejemplo: hay una propuesta de reforma de autonomía del Estatuto de Autonomía de Murcia, en un momento en el que es muy remota la posibilidad de debatir la reforma de un Estatuto de esas características, es un tema totalmente ajeno a la agenda pública. Una propuesta de reforma que incluye la introducción de la figura del decreto ley en Murcia, una comunidad que nunca había manifestado interés por ello, es realmente llamativo, porque al final eso implica no sólo omitir al Parlamento, que es algo muy importante, sino también dejar indefensos a los ciudadanos en muchas ocasiones y elevar los Reglamentos a rango de decreto-ley. Se considera que es absolutamente nítido que en ninguna comunidad autónoma exista la necesidad del decreto ley, ya que si un gobierno autonómico quiere aprobar una ley, lo puede hacer en diez días y no hay un supuesto en una comunidad autónoma que exija esa periodicidad. Lo importante era subrayar ese grado de presidencialización que el decreto ley evidentemente agudiza.

En las comunidades autónomas la coalición es una pauta relativamente normal y se ha producido una situación excepcional, donde el Partido

Popular y el Partido Socialista no llegaron a coalición de gobierno, pero sí a un acuerdo; el Partido Popular le permitió al Partido Socialista formar gobierno en el país Vasco y lo sostuvo durante toda la Legislatura. Han existido también acuerdos entre fuerzas políticas distintas ideológicamente, de centro izquierda para centro derecha o incluso derecha. Entonces, ha habido mucha más flexibilidad ideológica en las comunidades autónomas que en el Estado, porque no es lo mismo la competitividad en el Estado que en las comunidades autónomas, en donde ésta puede ser menos rígida.

Un dato que ha sido bastante discutido es que, en ocasiones, el Presidente de la comunidad no ha sido el más votado, es decir, se ha llegado a ofrecer la Presidencia a la segunda o incluso a la tercera fuerza política. Éste fue el caso de Cantabria, en donde se otorgó la Presidencia a la tercera fuerza. La relación entre Estado autonómico y sistema de partidos es un tema que merece estudio, porque cada comunidad autonómica genera un sistema de partidos; pero algo más importante es que el sistema autonómico, es decir, el federalismo, ha influido netamente en la estructura de los partidos políticos y también es un tema poco estudiado.

En conclusión, el sistema político español ha tenido un éxito incuestionable y no sólo por esa eficacia en la construcción del sistema de partidos, sino además por la estabilidad, por los resultados y sobre todo por lo que ha supuesto para los ciudadanos ese modelo, porque fue lo que se buscó desde la idea de eficacia. A su vez, ese éxito tenía dentro de sí los anticuerpos que podrían provocar los vicios que se han manifestado con todo su esplendor en la crisis política. Esos anticuerpos básicamente han sido: una excesiva fortaleza de los partidos políticos, una excesiva presencia de los mismos que, a su vez, han ido diluyendo paulatinamente los instrumentos de control y éstos se han ido erosionando porque bajo la idea de estabilidad y de necesidad de partidos fuertes, se ha diluido el aparato institucional.

Se cree que es posible que España supere la crisis económica, pero necesita someter a una revisión profunda su sistema institucional, para reivindicar elementos esenciales y natos al Estado de derecho y represen-

ta al final una idea de mayor control, en donde el Parlamento estaría llamado a llevar a cabo su papel fundamental.

La desafección de los ciudadanos es real, pero no es creíble que sea tan acusado su traslado a la escena política, por lo menos de manera inmediata, aunque eso no significa que el riesgo no exista; por eso las debilidades no deben de ser menospreciadas y esa necesidad de los ciudadanos de un modelo que de respuesta es cierto. Al pasar el tiempo, se va reivindicando cada vez más la necesidad de la democracia representativa, se debe reivindicar. Existe un problema de calidad en la representación que es esencial: la democracia es, entre otras cosas, la igualdad del ciudadano en el ejercicio del poder; la democracia participativa rompe esa igualdad, porque al final unos ejercitan el poder mucho más que otros, unos son los que siempre están presentes y otros no, pero para que eso sea verdad y funcione se debe reivindicar con fuerza la calidad y para mejorar la calidad de la representación hay que cambiar necesariamente instituciones y pautas de comportamiento, entre ellas, el Parlamento.

Finalmente, en relación con la coalición, se considera que el Congreso de los Diputados que surja del nuevo proceso electoral, aunque no tenga cambios aparentemente muy importantes, pueden ser suficientes como para que no sea tan fácil desechar completamente un posible acuerdo de gobierno, por no decir coalición entre Partido Popular y Partido Socialista; no se sabe si los ciudadanos van a pedir ese acuerdo a pesar de esa competitividad que subyace a la sociedad española con el fin de superar algunas cuestiones que todavía siguen pendientes en nuestro país.



Gobiernos de coalición en el sistema presidencial

DANIEL ARMANDO BARCELÓ ROJAS



El orden de la reflexión se orientará en abordar cinco puntos: 1. Concepto y razones para formar gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales por contraste con los parlamentarios. Se hará un planteamiento general sobre el tema para después sólo referir al sistema presidencial mexicano; 2. Resistencias en el sistema presidencial mexicano para imprimir formalidad a los gobiernos de coalición cuando éstos se han concertado; 3. Razones que aconsejan la formalidad en la concertación del gobierno de coalición en México y, en este contexto, la implantación de la institución del gabinete con rango constitucional; 4. Interacción entre el gobierno de coalición y el control interorgánico del poder a propósito de identificar las tareas de diseño institucional que derivan de tal interacción; y finalmente 5. Se establecerán las conclusiones pertinentes.

1. Concepto y razones para formar gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales por contraste con los parlamentarios

En los sistemas presidenciales se entiende por gobiernos de coalición a la unión temporal para gobernar de diferentes partidos políticos,

los cuales, mediante un pacto, acuerdan impulsar un proyecto común de gobierno que depende de los compromisos asumidos en el seno de los poderes Ejecutivo y Legislativo para su eficacia.

La asunción de un programa compartido de gobierno, a fin de que genere un sistema de competencias de separación de poderes, debe tener necesariamente su proyección en las instancias de decisión del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Por ello, generalmente, los gobiernos de coalición se manifiestan en la composición del gabinete del Poder Ejecutivo, cuando algunos personajes de los partidos coaligados ocupan diversas secretarías o direcciones de órganos desconcentrados y descentralizados, así como posiciones en el rango burocrático inmediatamente inferior; además, el gobierno de coalición se suele proyectar igualmente en la integración de las comisiones del Congreso, donde los partidos coaligados negocian para adquirir el control de las posiciones que les permitirán impulsar, desde el Congreso, el programa común de gobierno.

Como es sabido, y a diferencia del sistema parlamentario, en el sistema presidencial, el Presidente de la República —que es jefe de gobierno y a la vez jefe de Estado—, por disposición expresa de la Constitución, no depende para su permanencia de la confianza de una mayoría relativa o absoluta en el Parlamento, por lo que el Presidente puede permanecer en el cargo durante todo el periodo por el que fue electo, incluso teniendo una clara minoría de su partido político dentro del Congreso.

Siendo así, la razón para que se formen coaliciones de gobierno es distinta en el sistema presidencial que en el sistema parlamentario, al menos en el plano de los incentivos constitucionales: la coalición para gobernar en el sistema presidencial es una condición necesaria para ejercer el poder de dirección política a cargo del Presidente de la República, mientras que en el sistema parlamentario, la razón de conformar una coalición es obtener una mayoría, así sea relativa, como condición necesaria para formar gobierno y para que éste se mantenga en el tiempo que dure la legislatura.

El incentivo para que se formen coaliciones de gobierno en el sistema presidencial obedece a la interrelación de tres razones principales:

La decisión de coaligarse con otras fuerzas políticas depende, en primer lugar, del resultado de las elecciones al Congreso del partido en el gobierno, esto es, al partido del presidente de la República. Cuando el partido del Presidente no obtiene la mayoría necesaria en el Congreso para que sus iniciativas de ley y de presupuesto sean aprobadas, el incentivo para coaligarse es explícitamente muy elevado.

En segundo lugar, la necesidad de coaligarse puede ser más o menos intensa, dependiendo de las competencias que la Constitución le otorga expresamente al Poder Legislativo para el perfeccionamiento formal de acciones de gobierno impulsados por el Presidente. Entre ellas destacan por su importancia:

- La aprobación del programa de gobierno.
- La aprobación del presupuesto.
- La aprobación de nombramientos de los miembros del gabinete.

En tercer lugar, como sugiere Dieter Nohlen, la necesidad de coaligarse en el sistema presidencial depende de la forma en que se interrelacionan el sistema de partidos políticos y el sistema electoral en cada país.

Para concluir este primer apartado, ha de señalarse que en el sistema presidencial el Presidente puede elegir no gobernar en coalición a pesar de que su partido no sea mayoritario en el Congreso. ¿Cuál es la racionalidad de una coalición que le vincula políticamente por al menos, la duración de una legislatura? El Presidente puede gobernar por ítem, es decir, puede preferir impulsar por segmentos su programa de gobierno. Para ello, negocia tácticamente con una u otra formación política con representación en el Congreso el apoyo para una política pública específica que le interesa y que requiere la aprobación de una o varias piezas legislativas y sus respectivas partidas presupuestales.

2.

Resistencias en el sistema presidencial mexicano para imprimir formalidad a los gobiernos de coalición

A un observador extranjero interesado en los gobiernos de coalición seguramente le llamará poderosamente la atención la forma tan extensa y detallada de cómo en México se regulan en la Constitución Federal y en las leyes en materia electoral las coaliciones electorales, así como la total ausencia de pactos formales escritos de coalición para gobernar entre dos o más partidos políticos con la formación partidista del Presidente.

El que no se publiquen los pactos de coalición para gobernar en el Diario Oficial de la Federación no significa que no existan. Hay indicios suficientes para afirmar que las coaliciones existen en el sistema presidencial mexicano, al menos desde 1988, cuando el entonces partido en el gobierno perdió la mayoría suficiente para reformar por sí solo la Constitución —Ley que en México ha mutado para convertir buena parte de la misma en una ley del gobierno en turno para introducir sus objetivos políticos y que se distingue de las demás leyes por contar con un procedimiento agravado de reforma—.

Sin embargo, ha sido práctica común desde el concierto de acciones de gobierno entre el PRI y el PAN, impulsado por el ex Presidente Carlos Salinas de Gortari hasta el día de hoy, que las coaliciones no se acuerden de cara a la sociedad. La última evidencia de que dichas coaliciones existen en el sistema presidencial mexicano la ha dado a manera de testimonio la profesora Elba Esther Gordillo, que hacia el final del sexenio del Presidente Felipe Calderón Hinojosa del PAN, confirmó expresamente, al ser entrevistada en un diario de circulación nacional, que había existido un acuerdo para gobernar entre el PRI y el PANAL.

Debe subrayarse que la estrategia de un Presidente de la República de coaligar su partido político para gobernar con otro u otros partidos con representación en el Congreso, es legítima y conforme a la Constitución en el sistema presidencial mexicano. Los partidos políticos con representación en el Congreso, identificados y cohesionados en grupos parlamentarios, son fuerzas políticas que, por separado, son votadas por

el pueblo para impulsar un programa de gobierno; tienen un mandato democrático para ello. Pasadas las elecciones, los partidos políticos se pueden unir con otros para impulsar su plataforma electoral en la medida que le aconsejen sus números en el Congreso. Estas son concertaciones legítimas sobre la definición por objetivos y sobre cómo se habrá de ejercer el poder político durante el periodo de una legislatura.

Lo que es ilegítimo de los gobiernos de coalición, es mantener en secreto el contenido de los objetivos de su pacto. Dicha práctica evade la regla general de transparencia en el ejercicio del poder público, la oportunidad para la rendición de cuentas y la asunción de responsabilidades políticas —elementos consustanciales de una auténtica democracia representativa—.

La pregunta entonces es ¿por qué se prefiere en México el gobierno de coalición bajo la mesa cuando éste se ha llegado a producir? La respuesta es que el gobierno de coalición formal y abierto, ha tenido un proceso de aceptación muy difícil en el sistema, básicamente por dos razones:

La primera de ellas es que el sistema presidencial mexicano, con un sistema de partidos plural, se forma en el último cuarto del siglo xx, a partir de la deconstrucción de un sistema de partido hegemónico y donde las oposiciones se afirmaron ante los ciudadanos como fuerzas democratizadoras por su claro contraste con el PRI, que era el partido en el gobierno. Para ganar adeptos para la democratización del país, las oposiciones sistemáticamente tomaban clara distancia del partido en el gobierno en el discurso político dirigido a la sociedad. Éste fue estigmatizado, por lo que la lucha contra el partido en el gobierno era también por la democracia, no podía haber transacción en este punto; todo partido que conviniera alguna cuestión con otro en el gobierno era estigmatizado como traidor a la causa de la democracia.

Con ello, en los años ochenta y noventa del siglo xx, se producen uniones estratégicas de partidos de oposición para democratizar el sistema político, uniones sobre principios fundacionales de un nuevo sistema, que va a tener su fruto en el año 2000 con la alternancia en el Poder Ejecutivo con Vicente Fox como candidato del Partido Acción Nacional. Pero hay que aclarar que estas alianzas no eran coaliciones, en el sentido

técnico de la palabra, para impulsar un programa de gobierno, sino simplemente la unión de fuerzas democratizadoras.

Inmediatamente después que el partido hegemónico fue finalmente vencido en las elecciones federales para la presidencia de la República en el año 2000, se planteó al nuevo partido en el gobierno —el PAN— el problema práctico de cómo gobernar en dos sexenios consecutivos. Había llegado el momento de reeducar al pueblo a través del discurso político sobre el significado de la concertación entre partidos como una estrategia legítima para gobernar en democracia, pero esta tarea no se acometió. Cuando el nuevo partido en el gobierno tuvo la necesidad de apoyo político en el Congreso, recurrió una vez más a los pactos de coalición opacos.

Ahora bien, como se puntualizó anteriormente, hay una segunda razón por la cual se resiste a la implantación formal y transparente de la coalición del gobierno en el sistema presidencial mexicano. Esta razón es que el modelo de presidencia unipersonal, alojado en la Constitución Mexicana desde 1917, le permite al Presidente gobernar con pocos límites durante su mandato, sin posibilidad de que se le exija responsabilidad política, durante o después de concluido su periodo de gobierno, potestades de las que le es difícil desprenderse. Este modelo presidencial, proyectado en sus días por Venustiano Carranza, siguió las pautas sugeridas por Emilio Rabasa. El notable jurista chiapaneco argumentó que el problema de México provenía de la inestabilidad política que generaba atribuciones establecidas en la Constitución demasiado potentes del Congreso sobre el Presidente y que habría que corregir este defecto constitucional. En consecuencia con el planteamiento de Rabasa, el nuevo diseño constitucional que efectivamente se implantó en la Constitución desde 1917 abogaba, no por equilibrar las relaciones entre poderes, sino por desequilibrar las relaciones entre el Congreso y el Presidente en beneficio del jefe del Poder Ejecutivo. En suma, un modelo que le permitiera al Presidente gobernar sin interferencias del Congreso. Es por ello, y también por la inercia de la interpretación constitucional sobre las cláusulas de relaciones entre poderes, que al día de hoy en México el Presidente puede:

- Nombrar y remover libremente a los más altos funcionarios de su gobierno, sin consultar al Congreso.
- Elaborar el presupuesto de egresos de la Federación y presentarlo ante el Congreso sin participación de ningún miembro de su gobierno.
- Modificar el presupuesto de egresos, sin consulta previa al Congreso, porque el presupuesto aún no tiene textualmente en la Constitución mexicana la naturaleza de ley formal y material.

Con tales disposiciones incorporadas expresamente en la Constitución, o por vía de interpretación constitucional, la necesidad que pueda sentir un Presidente de la República de concertar un acuerdo de gobierno de cara a la sociedad, es prácticamente nula, es un acto optativo del Presidente.

3. Razones que aconsejan la formalidad en la concertación del gobierno de coalición

Se ha dicho al inicio de esta reflexión que una de las razones para formar gobiernos de coalición es la posibilidad que le ofrece al Presidente para ejercer eficazmente el poder de dirigir la acción de gobierno durante el periodo de una legislatura. También se ha mencionado que el Presidente puede optar alternativamente por gobernar vía ítem y no por una coalición estable. Estas son posibilidades abiertas por la Constitución, que se dejan a la decisión estratégica del Presidente, y que éste toma en razón de los resultados de las elecciones después de cada proceso electoral para integrar el Poder Legislativo.

Lamentablemente, en ambos casos, los presidentes mexicanos suelen optar por mantener en secreto el contenido de sus pactos. Esta es una decisión que no se refiere a un instrumento de gobierno, sino al control del gobierno y, por consiguiente, no debería ponerse en el mismo rubro, no debería estar en su radio de decisión.

La necesidad de introducir formalidades de los pactos y de hacerlos de conocimiento público son de orden democrático: obedecen al objeti-

vo de incrementar el control sobre el gobierno, lo que a su vez eleva tanto la calidad de la toma de decisiones políticas, como el desempeño en la fase de su ejecución. Los beneficiados de los gobiernos de coalición formales y públicos, son los ciudadanos —no el Presidente ni los dirigentes de los partidos políticos coaligados—.

Sin embargo, como ya se ha puntualizado, los incentivos para plantear abiertamente un gobierno de coalición mediante un pacto formal público son bajos en el sistema presidencial mexicano por el diseño constitucional existente de Ejecutivo unipersonal con controles débiles desde el Congreso.

¿Cómo remediar esta situación? Para introducir incentivos para que el Presidente se vea en la obligación política de hacer del dominio público sus acuerdos de gobierno, es absolutamente necesario incorporar con rango constitucional la figura del gabinete, integrado por miembros que requieran de su confianza, pero también en algún grado, de la del Congreso. Una medida básica en este sentido es que el Presidente requiera la opinión y consentimiento del Congreso para el nombramiento de las personas que integran su Gabinete, como garantía de solvencia profesional y ética sobre quienes ejercerán como consejeros y ejecutores de las políticas públicas. Por el momento, el Presidente mexicano designa y remueve libremente a los “Secretarios de Despacho”, potestad que proviene directamente —incluso con el mismo nombre— de la Constitución de Cádiz, y que regulaba una monarquía en el siglo XIX. Una segunda medida complementaria es que se establezcan con rango constitucional las potestades constitucionales del gabinete, entre ellas, la de al menos opinar sobre el programa de gobierno, sobre las iniciativas de ley que se han de presentar ante el Congreso, y sobre el proyecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos.

La inducción de la colegiación en la sede del Ejecutivo para la toma de las decisiones públicas debe tener su correlato en el Congreso, que ha de tener la potestad de aprobar el programa de gobierno y los presupuestos que le acompañan. Tales medidas tornarían públicos los acuerdos para gobernar, donde se fijan los objetivos y los instrumentos de toda gestión.

Estructura del Congreso.

La institución del Gabinete es recomendable para imprimir eficacia a un gobierno de coalición y es recomendable por partida doble, porque también se convierte en un instrumento de control intraorgánico en los gobiernos de coalición. En teoría, éste opera en cualquier escenario posible que se presente en el sistema presidencial, es decir, opera como instancia de control en el gobierno de coalición, o cuando los números del partido en el gobierno son suficientes en el Congreso para que el Presidente decida gobernar en solitario.

El gabinete con rango constitucional es garantía para la toma de las decisiones públicas inteligentes, porque obliga al diálogo e incrementa sustancialmente las posibilidades para que se gobierne mejor. Y para lograr esto último, no hay otro camino que quitarle al Presidente la potestad constitucional de decidir sin consultar a nadie las decisiones del Poder Ejecutivo y, de manera especial, la potestad de dirigir la acción del gobierno. Un importante estudio científico del profesor Michael Shermer publicado en la revista *Scientific American* demuestra con evidencia empírica algo que la intuición y un refrán popular han dicho desde siempre, *que dos cabezas piensan más que una, y que un cuerpo colegiado piensa todavía mejor que dos cabezas.*

4. Interacción entre el gobierno de coalición y el control interorgánico del poder

Jorge Carpizo y Diego Valadés sugieren en sus estudios que, para racionalizar el sistema presidencial mexicano, además de construir un control intraorgánico mediante el gabinete —que al día de hoy lamentablemente no existe—, se ha de reforzar el control sobre el gobierno desde el Congreso y, particularmente, hacer efectivos los instrumentos de control congresual existentes, tales como las preguntas, las interpelaciones, así como el ejercicio más decidido del poder de la bolsa, cuyas posibili-

dades aún no se han distinguido en toda su amplitud y por tanto todavía no arroja los resultados esperados de control político.

Haciendo el contraste con lo que sucede en el sistema parlamentario, Diego Valadés dice que no existe peligro en afianzar tales instrumentos de control parlamentario, porque el control congresual no pone en riesgo la permanencia del gobierno como puede llegar a suceder en el sistema parlamentario. Se coincide en esta proposición y se agrega que esta idea tiene que ver con lo que Héctor Fix Zamudio denominara “la garantía de los derechos de las oposiciones”. En otras palabras, la coalición está dirigida primariamente a lograr la eficacia de traducir a la realidad el objetivo, que es un programa de gobierno compartido. Pero es de advertir que ello puede reducir el poder de control político sobre el gobierno desde el Parlamento —no formalmente, sino materialmente—, ya que por definición, la coalición busca lograr mayoría en el Parlamento. Y esa mayoría, en uso de las potestades que le otorga la Ley interna del Congreso, es la que decide en ejercicio de la regla de la mayoría, administrar la aplicación y tiempos de los instrumentos congresuales de control, tales como la formación de comisiones de investigación, las preguntas parlamentarias, las sesiones de interpelación, o la determinación de exigir responsabilidad política a algún funcionario concreto del Presidente.

Por ello se debe, como sugiere Héctor Fix Zamudio, reforzar “la garantía de los derechos de las oposiciones”. El control político interorgánico que las oposiciones propician desde el Parlamento, controla la inteligencia de las políticas públicas y el desempeño de la gestión de éstas que, por esa razón, deben estar protegidas por el tribunal constitucional. Es una tendencia mundial —y México no es la excepción— que el tribunal constitucional interprete cada vez más cláusulas constitucionales relativas a las relaciones entre poderes, que antaño el tribunal constitucional pasaba por alto por ser consideradas *political questions*. Pero el control interorgánico jurisdiccional del sistema presidencial mexicano tiene todavía una tarea más básica que la de ampliar el espectro del control constitucional. Ésta consiste en fortalecer el control judicial de la legalidad administrativa.

En México el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa fue de nacimiento tardío, probablemente porque los presidentes mexicanos no deseaban establecer un tribunal cuya única misión institucional fuese la de frenar la arbitrariedad del Ejecutivo. Se creó tardíamente en el siglo xx, pero se organizó fuera del Poder Judicial, lo que no es casualidad, sino que obedece a un diseño deliberado que le resta potencia de control.

El profesor de la Universidad de Chicago, Tom Ginsburg, ha estudiado la función que desempeñan los poderes judiciales en sistemas autoritarios y explica que ésta es de legitimación del régimen, pero no de auténtico control. Para que los tribunales sirvan solamente de fachada, se les atribuyen competencias de control de legalidad, más no de control constitucional; y además se recurre a dispersar las funciones jurisdiccionales en tribunales especializados fuera del Poder Judicial, pues así son más fáciles de colonizar y manipular desde el gobierno.

Por lo que respecta al control interorgánico jurisdiccional, puede afirmarse que México se encuentra en transición; ya que se han otorgado potentes potestades de control constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que ésta las ejerce con absoluta libertad. Pero en contraste, todavía se tiene un control de la legalidad administrativa débil, atribuible en parte al diseño institucional de un tribunal especializado, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. También porque desde la academia se ha mantenido en la penumbra a dicho tribunal y sus decisiones; la mayoría de los estudios realizados, se han concentrado solamente en el control constitucional, así como en la justicia interamericana.

La eficacia en el gobierno que garantizan las coaliciones tiene un correlato negativo: se incrementa el apoyo al gobierno y en la misma medida se disminuye el control sobre el gobierno desde el Congreso. El barco se dota de velas pero no de ancla. Este es el gran tema de los gobiernos de coalición, que no se puede pasar por alto al diseñar, tanto el sistema de control parlamentario y de control constitucional, como de legalidad administrativa a cargo del Poder Judicial.

5. Conclusión

La teoría indica que los gobiernos de coalición se forman en los sistemas presidenciales a instancias del jefe del Poder Ejecutivo para poder dirigir la acción pública. Los gobiernos de coalición se han formado ya en el sistema presidencial mexicano, pero no son abiertos.

El argumento por los gobiernos de coalición en México no es la falta de eficacia entendida esta como desencuentro entre el Congreso y el Presidente, porque si se toma en consideración el número de reformas constitucionales aprobadas desde el año 2000, cuando se produce la alternancia, las cifras indican un claro entendimiento entre Poderes. El argumento por el sistema presidencial de coalición formal es que se racionaliza el ejercicio del poder al participar en la toma de decisiones en sede del Poder Ejecutivo.

Por el momento los presidentes en México pueden gobernar eficazmente, si por ello se entiende la toma de las decisiones políticas sin resistencia. Pero gobernar eficazmente no significa gobernar inteligentemente. Gobernar eficazmente quiere decir que la toma de la decisión política y su ejecución se produce sin apenas resistencias argumentativas, pero no necesariamente que sea una gobernación inteligente. Prueba de ello es que con un país con enormes riquezas humanas y materiales —como el petróleo, y otros minerales o las costas— más de la mitad de los mexicanos viven en situación de pobreza. Esto significa que las decisiones tomadas en las últimas décadas fueron desacertadas, o que lo fue la gestión, o una combinación de ambas.

Con este panorama social se acerca al cumplimiento de los 100 años de la Constitución de 1917, que introdujo los derechos sociales, cuya garantía es sobre todo de naturaleza política. La garantía política de los derechos sociales está integrada en un sistema presidencial concentrador del poder, que por ello no ha rendido resultados sociales aceptables.



Forma de gobierno y coaliciones en Centroamérica

•
JEAN PAUL VARGAS CÉSPEDES



A fin de realizar un análisis sobre la forma de gobierno en Centroamérica y las coaliciones, resulta indispensable reflexionar primero si en dicha zona es posible hablar de conceptos tales como coaliciones, sus modelos de gestión, estabilidad partidaria y la cultura de los pactos; los temas principales que pueden ser abordados con base en las siguientes reflexiones:

La cooperación política es la síntesis del aprendizaje cuando se analiza la región Centroamericana, la cual incluye a países como Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua y Panamá. Este tipo de cooperación es un factor determinante y crucial para la calidad de las políticas públicas y representa un constructo histórico que requiere de incentivos políticos e institucionales; además, no sólo comprende las reglas del juego, sino también muestra cómo los actores interactúan a través de estas reglas y pueden encontrar márgenes de flexibilización institucional. La viabilidad de las políticas públicas siempre va a depender más de la habilidad política que de la rigurosidad técnica; la capacidad de una política de mantenerse y de ser efectiva depende de la forma en que es preparada.

El proceso de la cooperación política tiene un impacto en la calidad de las políticas públicas. Ejemplo de ello se da cuando las negociaciones se hacen a espaldas del pueblo, en donde se genera una confrontación entre la legitimidad de ejercicio y la legitimidad de origen. Se requiere,

entonces, de centrar la atención en la brecha que existe entre la negociación y la implementación de acuerdos que permitan la sobrevivencia política y la aceptación social; a veces, lo ideal es enemigo de lo perfecto, por lo que en esos casos cabe hablar de instituciones ideales, más no de instituciones reales y posibles.

Por ello, debe tenerse cuidado con las recetas universales que ignoran las especificidades de los países. Por ejemplo, se ha reflexionado acerca de que el Plan Nacional de Desarrollo en México no pasa por la aprobación del Congreso; al respecto, cabe mencionar que en Centroamérica ningún Plan Nacional de Desarrollo pasa por la aprobación del Congreso, es más, en Guatemala ni siquiera se hace un Plan Nacional de Desarrollo, es el plan político del partido lo que funge como tal. En Centroamérica, las coaliciones para mantener al gobierno no tienen que pasar por el Congreso, cuestión que se analizará a continuación.

Los procesos de reforma del Estado son los más duraderos, pero también los más difíciles cuando se habla de consensos, pactos, alianzas y compromisos. Siempre que se propone una reforma del Estado, se genera una mayor capacidad de incentivos y motivación de los actores políticos y esto tiende a ser más duradero siempre y cuando los horizontes se amplíen a largo plazo. Si se piensa en negociaciones de corto plazo, es muy difícil construir coaliciones se requiere capacidad general, moneda de transacción y procesos múltiples para la articulación de acuerdos. ¿Qué se entiende por *moneda de transacción*? Se sabe que el concepto es un poco violento, pero se entiende que los espacios se negocian en la agenda legislativa y temas de proyectos. Es decir, ¿cómo crear incentivos políticos que permitan abrir espacios de diálogo? Nadie quiere colaborar con un gobierno impopular y ésta es una forma fundamental: siempre que el gobierno va mal la gente se libra, pero cuando el gobierno va bien, la gente se une, porque lo que se busca es ganar y son realidades que no se puede dejar de lado.

Los incentivos de cooperación decrecen conforme se aproximan las elecciones cuando no hay viabilidad de reelección; esto es un máxima sí, y sólo sí, existe la posibilidad de una reforma fiscal que los gobiernos entrantes o los candidatos presidenciales entrantes quieran introducir,

pero sin ese costo político, entonces, se lo endosan a los diputados salientes, porque como no hay reelección, les piden que se conviertan en mártires de la gestión política.

Asimismo, la falta de sanciones institucionalizadas al cumplimiento de los acuerdos aumenta la democracia de la calle; cuando la gente siente que ha habido consensos, que han existido pactos, que ha habido mecanismos de colaboración, pero que no se cumplen. ¿Cuál es la participación ciudadana cuando se hicieron con un enfoque de transparencia ciudadana y esto no se cumple?, en este caso, se incentiva la conflictividad social. Habrá que extender los horizontes de cooperación, estabilidad y continuidad; esto quiere decir que se tienen que incentivar más políticas de estado y no políticas de gobierno; políticas que superen un periodo constitucional y permitan tener presencia.

Pero, ¿cuáles son los desafíos? Países como Guatemala presentan algunas singularidades: en el periodo constitucional pasado sólo 25 por ciento de los diputados terminó en las bancadas en que éstos iniciaron; en tales casos, cuando se habla de una tasa de 75 por ciento de transfuguismo, es difícil hablar de políticas de Estado. En países como éste, en donde un partido político no sobrevive más allá de ocho años, ¿cómo puede hablarse de una política de Estado o de gobierno? A veces hay que aceptar las realidades para tomar en cuenta los diseños institucionales de cada lugar.

La parte final de este análisis busca esclarecer cómo desde el Ejecutivo se construyen coaliciones y se analizan los modelos de gestión desde las presidencias de Centroamérica; al respecto, cabe preguntarse ¿qué pasaría si en México se hiciera una coalición de oposición donde todas las bancadas de oposición controlaran el Congreso de los Diputados, donde el oficialismo no tuviera mayoría en la comisión de presupuesto? Esa situación le ocurrió a Costa Rica en el segundo año del periodo constitucional: todos los partidos de oposición controlaron la Asamblea Legislativa y el país funcionó como si hubiesen existido dos motores: por un lado, gobernado por el partido oficialista del Poder Ejecutivo; por otro lado, una alianza de oposición que controlaba la Asamblea Legislativa, y que desde luego, modificaba el presupuesto, alterando un cúmulo de cuestiones con las complejidades políticas que esto representa.

Para entrar en materia de estabilidad partidaria, así como para entender un poco el cómo se generan los consensos, se debe comprender la dinámica existente entre los sistemas electoral, de partido y de gobierno. Hay que tomar en cuenta que la constitucionalización partidaria en Centroamérica es de reciente creación: en Guatemala, Panamá y Costa Rica se dan en la década de los 40s y los 50s, mientras que en El Salvador, Honduras y Nicaragua surge en los 70s una base constitucional de los partidos.

Resulta indispensable precisar cuál fue el arribo democrático en Centroamérica que, como región, conoce la concordia hasta la firma de los acuerdos de paz en Guatemala en el año de 1996. Esto quiere decir que la experiencia democrática en Centroamérica es muy reciente y por eso existen países donde las fuerzas que se generaron lograron convertirse en partidos políticos y otros donde no se lograron estructurar como tales. Hay una brecha enorme entre Guatemala, El Salvador y Nicaragua, donde sí se institucionalizaron los partidos de una mejor forma. Si se tuviera que ver algunos elementos básicos que es posible recoger en las constituciones de la región, existe la tipificación directa del pluralismo político solamente en países como El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá; Honduras y Guatemala carecen de este principio; desde luego todos los países tienen representación y proporcionalidad.

En cuanto al mandato imperativo, cabe resaltar que en Panamá los escaños le pertenecen al partido político y si alguien quiere ser tráfuga puede serlo y mantener el escaño, siempre y cuando al momento en que se salga del partido no se está violentando el plan de gobierno que se depositó ante el Tribunal Electoral y no se violente la Carta Ideológica del partido político; si la decisión de ser tráfuga no afecta estos dos elementos, puede mantenerse el escaño, si por ser tráfuga se está afectando estas condiciones, el partido es dueño del escaño. En Nicaragua se está dando una discusión constitucional que pretende restablecer el mandato imperativo con una reforma constitucional que está siendo impulsada por el oficialismo. De hecho, se dio un caso de un tráfuga del oficialismo que no quiso aceptar alinearse al partido y entonces se le hizo una presión bajo los mecanismos de la informalidad, para que renunciara a su escaño y otra persona lo asumiese.

El monopolio en los partidos políticos lo tiene Costa Rica, Nicaragua y El Salvador. En El Salvador permiten listas; para ser presidente o alcalde, se debe ser representante de un partido político, pero para ser diputado se puede tener libre postulación. Hay países que tienen libre postulación en Centroamérica, es el caso de Honduras, El Salvador y Panamá, aunque la libre postulación ha demostrado ser un fracaso: una gran cantidad de personas se postulan, pocas personas tienen los requisitos, muy pocas terminan siendo electas, y al final terminan convirtiéndose en tráfugas ciudadanos, alineándose a la bancada oficialista. Eso es un poco la historia y la tutela del principio de pluralismo, básicamente en Costa Rica y Nicaragua.

Puede apreciarse cuáles son las competencias constitucionales y qué dan las leyes electorales a los partidos políticos en la región, en síntesis: cuando se observan las funciones, en materia de políticas públicas, éstas son escasas, y en una segunda instancia, se tiene que tomar en cuenta que hay una gran debilidad y en este momento hay una discusión en Centroamérica sobre si se requiere crear una ley de partidos políticos separada de la ley electoral, ya que lo que existe en la región son capítulos de partidos políticos inmersos dentro de las leyes o códigos electorales, y cuando se habla de partidos políticos, básicamente es en su rol electoral.

En cuanto a cuáles son los instrumentos en materia de financiamiento de partidos políticos, existe un sistema bastante similar en toda la zona y hay una limitación similar de la duración de las campañas en casi toda la región. Vale la pena analizar ahora el índice de fluidez de la oferta partidaria en cada país; éste indica cuántos partidos aparecen y desaparecen en un proceso electoral.

La tendencia en Guatemala es que entre 30 por ciento y 35 por ciento de los partidos aparecen y desaparecen entre cada proceso electoral, con lo que se da un problema de lo que es la estabilidad partidaria. En el caso de El Salvador, la tendencia es de entre 6 por ciento y 8 por ciento, lo que permite una mayor estabilidad, ahí donde se cuenta con una fluidez de los *partidos bisagra* principalmente. Honduras tiene la estabilidad más baja de la región centroamericana desde 1980 hasta la fecha, entre un 0 y un 1.75 por ciento; es decir, el único impacto que había era un nuevo

diputado independiente que entraba y salía durante el proceso; es un sistema que había sido bastante estable hasta las últimas elecciones, cuando cambió totalmente; habrá que esperar los datos del tribunal para poder analizarlo. El caso de Nicaragua es interesante, allí se refleja una estabilidad promedio en los últimos procesos electorales, entre 20 y 30 por ciento, pero, cuando se analiza al país desde más o menos 1980 hasta la fecha, lo que se tiene es sandinismo y antisandinismo: el sandinismo permanece y las fuerzas antisandinistas son las que cambian de forma constante entre un periodo y otro.

Se mencionan estos datos para dimensionar lo complejo que es hacer coaliciones en la región. Para el caso de Costa Rica, la tendencia era entre 2 y 5 por ciento y se sigue manteniendo un proceso de realineamiento. El caso de Panamá ha tenido fluctuaciones en el último proceso; la fluidez fue de 50 por ciento y en el anterior fue menos de 10 por ciento. Cuando hay que confrontar los poderes partidarios con los poderes constitucionales, utilizando a Sobato, a Díaz y a otros autores, puede apreciarse esa configuración. ¿Y cuál es el aprendizaje? En Centroamérica, se tienen presidentes con poderes constitucionales débiles, donde para gobernar requiere el ejercicio de los poderes partidarios: es decir, no existen incentivos institucionales fuertes que propicien mecanismos de colaboración, *se colabora para sobrevivir*.

El índice *laakso taagepera* es lo que me permite analizar cuántas son las fuerzas políticas que existen realmente. Existe un sistema multi partidario, polarizado, bipartidista y multipartidario en una región donde usualmente existían estructuras bipartidistas; era un gran partido el que dominaba y se convirtió en un sistema de 3, 4 o 6 partidos, y esa es la complejidad; antes se negociaba con uno para tener acuerdo y existían dos o tres bisagras, ahora se tienen tres o cuatro con más o menos el mismo poder en la mesa y con todos hay que negociar.

Existe otro documento que ayuda a comprender mejor la situación expuesta anteriormente; es el índice *Altman-Pérez Liñán* de efectividad parlamentaria. Básicamente cuando este índice de efectividad parlamentaria es 1, quiere decir que la oposición es tan fuerte como el Ejecutivo; cuando es superior a 1, la oposición es muchísimo más fuerte que el

Ejecutivo, cuando es de 0.5 a 1 tiene capacidad de veto; y cuando tiene 0.5 hay capacidad de obstrucción, es una oposición que obstruye, que limita, *filibusterismo parlamentario*, por decirlo de alguna manera.

Es posible observar que en la región, el transfuguismo viene a minar principalmente la capacidad de oposición en el proceso; cuando se quieren ver las tendencias del porcentaje de permanencia de escaños de las bancadas legislativas al día de hoy, se observa que en Guatemala el 51.90 de los diputados electos han mantenido sus escaños, quiere decir que aproximadamente un 48.9 han estado cambiando, Costa Rica 94.7, Panamá 61.97, Salvador 86.90 —que es demasiado alto, usualmente termina como con el 75—, Honduras 94.73 y Nicaragua 70.65.

¿Por qué surgen los pactos y coaliciones? Aquí se tiene que contar con flexibilidad conceptual, ya que éste es un análisis empírico, se debe partir por determinar teóricamente que es pacto o coalición y porqué los países tienen diferentes figuras, además de estar tutelados en el ordenamiento jurídico de formas diferentes. Por ejemplo, lo que en un país es una alianza, es una coalición preelectoral en otro; de ahí la necesidad de flexibilidad conceptual antes mencionada. ¿Por qué surgen los pactos o coaliciones o alguna otra denominación similar? Son procesos electorales de reconfiguración del sistema de partidos; en los casos de Guatemala y Panamá, si un partido político no hace una coalición preelectoral o tiene un proceso de nacionalización partidaria o una presencia territorial lo suficientemente grande, o pierde sus credenciales. Así, si el partido no es lo suficientemente grande, tiene que formar una coalición preelectoral para asegurarse sobrevivir y recibir financiamiento partidario.

En otros casos, la coalición se genera por presiones sectoriales o posiciones extraparlamentarias, “democracia en la calle” o cambios institucionales; porque ya se han dado las reglas del juego, así como la necesidad de aprobar agendas y/o concesiones colaterales o la figura de gobiernos divididos, éstos pueden apreciarse desde el central municipal, el ejecutivo legislativo o al término mismo del gabinete, lo que genera todo una tipología. Es cierto que, sea como sea, sirve para colectivizar el riesgo de sesión: así, puede tenerse la mayoría para imponer un tema o para imponer una reforma, pero si se cuenta con un proceso más amplio,

se va a diluir el riesgo. Los modelos de confrontación social de Centroamérica han tenido como línea legitimar procesos; si las cosas salen bien, el partido en turno se apropia el triunfo, mas si las cosas salen mal, la responsabilidad se divide entre todos.

También hay que señalar que las coaliciones se encuentran sobredimensionadas por la falta de confianza y cohesión, ya que existe un sistema de partidos frágil, débil y poco institucionalizado. Por ejemplo, en Costa Rica domina la figura del diputado individual: entonces un ministro tiene que ir a negociar con los 57 diputados que conforman la asamblea legislativa; es decir, para cada diputado una negociación específica, *ésa es la realidad*. ¿Por qué? Porque la figura del diputado individual es demasiado fuerte. En Costa Rica yo diría que ha sido nocivo, y en contraste, se ha discutido que en España, por ejemplo, la figura del diputado individual es muy débil, ambas situaciones presentan sus problemáticas. Por otro lado también influyen los tiempos y las arenas de las coaliciones, no es lo mismo un proceso electoral actual, que uno pasado; a su vez, no es lo mismo la arena legislativa que una arena de conflictividad social.

Quizás para poder entender las tendencias de coaliciones, hay que considerar que existe toda una gama de nivel de institucionalización; desde compromisos, hasta coaliciones. Primero, existe problema o necesidad de coaliciones de gestión intrapartidaria, especialmente cuando se avecinan procesos electorales.

Una dinámica de coalición para que el partido sea partido, puede darse cuando en dos estados distintos, los integrantes con ideas similares se unen y forman un partido. Un segundo elemento es la gestión interpartidaria, para lo cual hay que tener en cuenta que el descrédito, la desconfianza y el deterioro de los partidos políticos puede erosionar muchas estructuras sociales, y a veces un consenso sólo con partidos no es suficiente para mantener una agenda social emparejada a la de la agenda política; es ahí donde se empiezan a inmiscuir también dinámicas de gestión con organizaciones sociales. Los pactos y coaliciones pueden servir para acceder al poder o para ejercer el poder. Sucede también que aunque se elaboren dinámicas para acceder al poder, éstas no funcionan para mantenerlo.

¿Por qué se da un impulso a los pactos o a las coaliciones? Primero, porque existe una coyuntura que puede presionar, ya sea una operación internacional, grupos sociales, medios, sector empresarial, el aseguramiento de triunfos políticos y la construcción de legitimidad en todas las expresiones, para mantener capital y apoyos políticos. Esto último es fundamental; cabe recordar que cuando se llega al gobierno, se puede gobernar con el partido o sin el partido; cuando se gobierna con el partido, se puede gobernar con la estructura, con los líderes del partido o con los militantes del mismo. Entonces, el ejercicio del poder implica una serie de arreglos político-institucionales; desde coalición coyuntural, coalición de agenda y hasta pactos; esto depende de los niveles de coste que tiene, desde luego esto se relaciona con estabilidad, en los términos de Sebellis estabilidad política o estabilidad democrática.

Estabilidad para imponer la decisión o estabilidad para generar un consenso. Además esto implica cuál es el verso que tiene el parlamento en la agenda social, cuáles son los niveles de transparencia, presión mediática, la expectativa de gane y algo fundamental: se pueden hacer coaliciones para poder navegar en los terrenos del parlamento, como también se pueden hacer coaliciones para navegar desde el plano del poder ejecutivo y es algo que no se debe dejar de lado.

¿Cuál es la situación en Centroamérica? Existen coaliciones preelectorales y postelectorales, y hay pactos de gabinetes o instituciones, porque también existen instituciones semiautónomas o descentralizadas; y a veces, a un determinado grupo o individuo se le permite dirigir ciertas instituciones. En países como Honduras y El Salvador, usualmente las Contralorías Generales de la República son dadas al partido bisagra, que trabaja con el gobierno por medio de una coalición de carácter informal y de estabilidad democrática, y es interesante porque para ganar las elecciones, el partido tiene que hacer una coalición preelectoral y al final las tres instancias actúan de forma paralela y competitiva.

También existen otro tipo de situaciones que están surgiendo en la región para conseguir legitimidad social, también conocidas como coaliciones de carácter postelectoral, que básicamente tienen comisiones de alto nivel: la Comisión de Gobernabilidad en El Salvador o los Grupos

de Notarios en Costa Rica; se están volviendo a discutir y se han formado Comisiones de expertos para analizar la mejor vía para pasar de un presidencialismo a una especie de semi-presidencialismo o utilizar fórmulas de parlamentarismo en el presidencialismo. En Costa Rica, es la segunda vez en los últimos quince años que se vuelve a poner en mesa de discusión la necesidad de transformar el sistema político. Además, existen plataformas como la confrontación social o las reformas de diálogo social.

Entonces, ¿cómo es que se cocinan las coaliciones sobre los procesos de acuerdos? En toda la región, la tendencia es, básicamente, una gestión presidencialista. Es fundamental la dinámica del sistema, en la que el partido determina mucho. Hay que estimar cuál va a ser el modelo de la conflictividad social, específicamente, las manifestaciones y la manera en que éstas son plasmadas por los medios de comunicación.

Así, cuando se reflexiona sobre las protestas, es necesario conocer sus agendas, cuál es su capacidad de movilización; además, hay que determinar si esta democracia de la calle efectivamente es una expresión insatisfecha que no está siendo escuchada por los partidos políticos que se han vuelto estructuras autistas, o si están siendo mecanismos de resonancia de intereses político-electorales. Esto debe de analizarse con cuidado porque, parece ser una tendencia fuerte en Centroamérica.

Se debe entender cuáles son las agendas, los actores, las arenas, las reglas y los tiempos, utilizando formas más sencillas del modelo de gestión presidencial. Al menos en los presidencialismos centroamericanos, uno podría decir que se cuenta con un modelo competitivo, donde cada ministro, director, viceministro o secretario busca hablarle al oído al presidente y entonces todos están compitiendo, lo que trae consigo una estructura donde no hay una buena comunicación, información ni estructura formal. El modelo responde a gestiones de la intersectorialidad de la política pública. Desde luego, el modelo de gestión de la asesoría de los ejecutivos en Centroamérica es muy flexible; cada presidente entra y tiene carta blanca para estructurarse como quiera, entonces, no solamente hay que comparar la realidad geográfica de Centroamérica, sino además, la dimensión histórica de cada país de la región.

El modelo competitivo existe en Guatemala, Honduras y Costa Rica; en estos países todos buscan estar lo más cerca posible del mandatario. El Salvador y Nicaragua cuentan con una estructura que responde a partidos muy disciplinados que están en el oficialismo; y Panamá que tiene una estructura de partido muy empresarial. ¿Quién impulsa la agenda estratégica? En Guatemala, Panamá, El Salvador y Honduras es el presidente. En Nicaragua el presidente o su esposa la primera dama es muy poderosa; además, en Costa Rica hay una serie de consejos de competitividad. En Nicaragua, aunada a la estructura formal, existe una comisión del partido, que no aparece formalmente en ningún lado, pero ella es quien determina hacia donde y como se empieza a gobernar el país. La Coordinación Interinstitucional, en países como Guatemala, las comisiones de asesores presidenciales. En el caso de Honduras, el ministro de la presidencia; en Costa Rica, el ministro de la planificación; y en algunos otros casos, el mismo Presidente.

Las relaciones con el parlamento se apoyan principalmente en el secretario presidencial o el ministro de la presidencia, y en algunos casos es el mismo Presidente el que asume esta función, lo cual implica un desgaste político de la imagen del mandatario. En otros casos, como el de Costa Rica, existe la figura de un ministro de comunicación, en ocasiones también figura en el país el ministro de la Presidencia y en algunos otros asesores, mientras que en Guatemala existen ministros para cada ramo.

Cuando se observa la calidad de oposición, lo que se tiene es una convergencia entre partidos viejos y partidos nuevos. Los partidos más viejos en la región son los de Honduras, vale aclarar que datan de finales del siglo XIX. Cabe precisar que no todos los partidos políticos tienen vocación de gobierno, pero cuando alguno cuenta con ella, la competitividad tiende a minar la capacidad de coalición y los partidos bisagra contribuyen mucho, pero están emergiendo una serie de partidos que podrían llamarse de “oposición permanente” por no llamarles *antisistema*, a quienes no les interesa cooperar; éstos cada vez crecen más y tienen mayor espacio político.

Por otro lado, existe una combinación de partidos en donde existe el liderazgo partidario, liderazgo carismático y hay una cultura de liderazgo

coyuntural. Los conflictos sociales permiten el surgimiento de nuevos partidos políticos y se tiene que las redes intrapartidarias dominan el modelo de redes cooperativas. También se cuenta con diligencias que representan feudos territoriales del partido político. En Guatemala, el partido político es una extensión de la bancada parlamentaria, porque las bancadas son el partido, son su centro; se crean, desaparecen y surgen nuevos ya que las estructuras de poder están allí.

Cuando se analiza el tema de la confianza de los partidos políticos en el parlamento, en el Poder Ejecutivo, en el Poder Judicial y en la democracia, se observa que la gente siente que sin partidos políticos no puede haber democracia, al igual que sin parlamento; pero existe una desconfianza hacia las instituciones políticas, este es el rubro que me preocupa más: *desconfianza hacia la democracia*. Ya que no basta con más derechos, hay momentos en que la democracia tiene que generar rendimientos de la gestión pública.

Un modelo de gestión implica tener clara una agenda de teorías del Ejecutivo. Si el ejecutivo no cuenta con claridad en aspectos tales como cuál va a ser el legado de la nación, cuál va a ser la política de Estado o cuál va a ser la política de administración, la cosa simplemente se mina. Hay que distinguir también cuáles son las presiones partidarias y cuáles son las presiones sociales. Antes era muchísimo más fácil, se negociaba con un partido político y había una especie de obediencia ciudadana. Hoy se hacen negociaciones con los partidos políticos, con las fuerzas políticas y se debe tener en consideración si la sociedad aprueba o no el tema. Además, los medios de comunicación se divorcian cada vez más, ya no sólo existe la presión de los medios por imponer su propia agenda de políticas públicas, sino que además, muchos pretenden anular la agenda del Ejecutivo y la agenda de los partidos políticos. Constantemente, el desarrollo de métodos de análisis de gestión prospectiva está ayudando a la construcción de coaliciones políticas: tener una clara comunicación política, saber comunicar y decir, y saber a quién comunicárselo, reconocer el momento preciso de un proceso de negociación, es en sí reconocer cuáles son las reglas del juego.

La gestión de redes de apoyo es fundamental. ¿Qué son las redes de apoyo? Decíamos que se puede gobernar con liderazgo partidario, ya sea

de la alta estructura o de los militantes, pero asimismo con redes de apoyo, como son el sector empresarial y las organizaciones de la sociedad civil. Estas redes de apoyo permiten ver la aceptabilidad o no de ciertos procesos políticos que se ponen en marcha y además constituyen la primera muralla de contención, porque cuando se ataca a dichos procesos políticos, se requiere de otros actores que cooperen para convertirse en pararrayos de la atención política; por supuesto que esto ocurre en una dimensión institucional que es bastante limitada, pero en una dimensión política que permite toda la creatividad que se pueda tener, siempre bajo un régimen de ética y legalidad resulta mucho más benéfico.

Entonces las coaliciones se pueden hacer de forma reactiva o proactiva; reactiva cuando se vive una crisis política, para desescalar el conflicto, minimizar pérdidas de apoyo o ante la presión; y proactivamente, cuando hay presión interna, para disminuir el riesgo político con un liderazgo mediático, por presión de militantes o para poder satisfacer o canalizar las demandas y necesidades de los grupos de apoyo. Presión externa: la falta de confianza, la presión internacional, las concesiones colaterales —a veces se negocia un tema agrario y paralelamente se está negociando un tema de turismo—. Por ello hay que hacer negociaciones transaccionales bajo esa lógica, y esto implica también un ejercicio de liderazgo, tanto del Ejecutivo como de los grupos políticos. En este sentido, en la agenda de coaliciones tiene que existir un análisis prospectivo que permita fundamentalmente tener dos motores: uno es la gestión política de quien negocia y lleva el proceso político de coalición, y otra es la gestión técnica, de lo que se está llevando en esa coalición.

De no ser así, se contaría con una agenda de ambigüedades que al final no se sabe implementar y termina generando insatisfacción social. Desde luego influyen también poderes informales de veto, interinstitucionales o partidarios oficiales. ¿Cuál es el acceso a la información? El acceso, la oportunidad, la calidad, la gestión; si existe un registro de la cuestión de logros de la coyuntura, eso incrementa la opción de impulsar procesos. ¿Cuáles son los modelos de redes? De coordinación, participación de una dependencia, el dialogo, la negociación y la señal de complejidad, el nivel de priorización, la visión, los principios; esto ge-

nera una visión prospectiva. ¿Para qué? Para tener capacidad de respuesta y entender cuál es la ruta, cuáles son las construcciones del mensaje que hay que utilizar y, desde luego, cuáles son los actores, arenas y tiempos óptimos.

Entonces, las fórmulas de negociación de dialogo político generan confianza. Conforme el gobierno negocia más los espacios informales, menos incertidumbre va a tener acerca del cumplimiento de acuerdos, y conforme más maneje la parte formal, más confianza tendrá. En Costa Rica, al igual que en El Salvador y Panamá, sucede que las negociaciones de los acuerdos pasan a la prensa, se empieza a mandar información a los medios de comunicación y el pacto, o el acuerdo, la coalición con compromisos, se firma y se entrega. Por ejemplo, el primer año del gobierno de Costa Rica se hizo una coalición con la derecha y el partido de gobierno que se llamó Pacto de Gobernabilidad, que buscaba agendar una serie de temas de ciertas instituciones y algunos compromisos en materia de control político; toda la información fue proporcionada a la población.

Finalmente, ¿cuáles son los retos que se tienen? Fortalecer los modelos de transparencia en primer término, ya que las coaliciones, los pactos y los compromisos no se miden si no hay claridad. Segundo: ¿Cuáles son los horizontes políticos? Se está trabajando en agendas y misiones que van de seis meses a tres años. ¿Cuáles son los actores que pueden ser incluidos o no? ¿Cuáles son las preferencias de estos sectores? ¿Cuáles son estos incentivos? ¿Cuáles son estos mecanismos que se utilizan, principalmente para asegurar y sancionar el cumplimiento de los acuerdos? ¿Cuáles son las políticas públicas que requiere analizar esta dinámica de coaliciones para la transformación social, educativa y presupuestaria? No se pueden analizar las coaliciones en el vacío, hay que ver cuál ha sido el impacto de un modelo de coaliciones en el proceso de reforma del Estado en temas muy concretos: cuáles son los niveles de cumplimiento, rendición de cuentas, sobre todo en perspectiva comparada. Por eso se tiene que aprender a evaluar el comportamiento de las coaliciones, pactos y compromisos tanto en la aplicación de políticas públicas específicas, como en procesos presupuestarios que al final de cuentas, es lo que contribuye a mejorar la calidad de vida de las y los ciudadanos.



El sistema español de financiación autonómica

JAVIER DIEZ ZAERA



La presente reflexión tiene como objetivo explicar el sistema de financiación español, señalando sus particularidades, así como las condiciones fiscales específicas que rigen a las comunidades autónomas; considerando sus diferencias y semejanzas, y también los factores positivos y negativos del sistema, para con ello, proponer algunas soluciones que podrían implementarse en un futuro inmediato.

Con la Constitución de 1978 España inició un proceso de descentralización política muy grande. El resultado del proceso es que hoy existen 17 comunidades autónomas; y a pesar de que el Estado es llamado Estado autonómico y no Estado Federal, desde el punto de vista técnico, la mayoría de los estudiosos del federalismo califican a España como un Estado Federal, ya que el grado de descentralización de gasto en las entidades regionales o comunidades autónomas es equiparable a los Estados Federales. En el año 2011, el gasto gestionado por las comunidades autónomas en conjunto era de 36.9 por ciento del total, sumando toda las administraciones, incluida la seguridad social, gastos de pensiones, gastos de prestaciones de desempleo, etcétera. Éste es un nivel semejante al de México, que está en torno al 38 por ciento, pero inferior a los Estados Federales; quizá los más clásicos, como Estados Unidos y Canadá, que tienen porcentajes superiores al 40 por ciento, pero muy superior al de Estados Federales europeos como Alemania —que son modelo para Espa-

ña y para la legislación española en determinados puntos—, cuyo grado de descentralización es del 21 por ciento; Este importante volumen de gasto en competencias clave del estado de bienestar, como sanidad y educación fundamentalmente, y que son gestionadas por las comunidades autónomas, plantea los problemas financieros de cómo obtener ingresos para administrar estas competencias y estos gastos.

La constitución española plantea unos principios básicos desde su aprobación en 1978: específicamente en el artículo 156.1, donde se establece que *las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles*; quizá hay dos principios básicos aquí que deben regir el Sistema de Financiación Autonómica de España; por un lado el de autonomía financiera de las comunidades autónomas, por el otro, el de solidaridad entre los españoles, que no es más que una expresión del principio de igualdad, reconocido en múltiples artículos de la constitución. Esa igualdad no exige una uniformidad entre las comunidades autónomas, si no, no tendría sentido la descentralización, pero si exige que, a igual nivel de prestación de competencias, la financiación sea la misma. Ahora bien, dicho principio está condicionado por unas diferencias de riqueza y de renta importantes en el país, probablemente más de lo que desde afuera se pueda percibir.

Es importante conocer más a fondo las cifras, por eso se presenta el PIB per cápita anual del año 2012 en las diferentes comunidades autónomas de España; es un índice de la riqueza bastante fiable; la mayor es de 30,829 euros per cápita y ésta es el doble de la menor, la mayor es el País Vasco con el doble de Extremadura con 15,390 euros. Las diferencias de las riquezas por lo tanto son significativas. Existe un grupo de comunidades que están muy cerca del máximo; junto al País Vasco se encuentra Navarra con 29,071 euros, Madrid con 29,385 euros, y muy cerca Cataluña con 27,248 euros per cápita. En el otro extremo, además de Extremadura, está Andalucía con 16,960 y Castilla-La Mancha con 17,698. Es decir, prácticamente la mitad de las más ricas. Este dato es indispensable y quizá en el sistema político español se prescinde de él con demasiada fre-

cuencia, este punto de partida es decisivo en los problemas que se generan y en las soluciones que deberían darse a la realidad autonómica española.

La Constitución desarrolla de manera muy abierta los recursos de los que pueden disponer las comunidades autónomas para gestionar sus competencias, prevé el desarrollo de los mismos por la ley orgánica para el desarrollo de financiación de las comunidades autónomas, cuya primera versión se aprobó desde 1980, y que ha sido objeto de reformas sustanciales sucesivas en 1989, 1996, 1998, 2001, 2009 y también en alguna medida en 2012, sin embargo, el modelo vigente fue aprobado en 2009.

Frente a estos principios generales, en materia de financiación de las comunidades autónomas, la Carta Magna introduce una disposición nacional primera, que desde el punto de vista de una Constitución basada en toda la tradición democrática y liberal de un Estado de Derecho, resulta cuando menos llamativa. La disposición nacional primera establece que la Constitución ampare y respete los derechos históricos de los territorios forales, la actualización de dicho régimen foral se llevará a cabo en su caso, en el marco de la Constitución de los estados de autonomía.

Se introducen así dos conceptos: territorios forales y territorios no forales; los primeros gozan de unos derechos históricos, pero ¿cuáles son los territorios forales? La constitución no lo dice y la interpretación del Tribunal Constitucional indica que sólo hay dos territorios forales en España: el País Vasco y Navarra. El primero y el tercero más ricos en PIB per cápita en España. ¿Qué derechos les da la historia? Este es otro inconveniente, ya que además del problema territorial de España, la historia siempre está presente; pero debe considerarse que la omnipresencia de la historia de hace tres siglos en España está completamente sobredimensionada.

Y sin embargo, con la finalidad de tener un mejor entendimiento de la situación, habría que remontarse al siglo XVIII: la Guerra de Sucesión Española, en la que dos pretendientes, Felipe de Borbón y Carlos de Austria, entablan una guerra europea por el trono español; hay territorios, fundamentalmente la Corona de Aragón, que apoyan a Carlos de Austria, y territorios que apoyan a Felipe de Borbón. El triunfo de la guerra de Felipe de Borbón genera represalia y castigo a los territorios de

la Corona de Aragón: a Cataluña, Aragón, Comunidad Valenciana y Baleares, se les eliminan todos los regímenes privativos que tenían, fiscales y forales. Pero al País Vasco y a Navarra, que apoyaban al pretendiente que triunfó, se les respetan íntegramente todos sus regímenes privativos y fiscales, con la consecuencia que estas provincias, las tres vascas y Navarra, tienen el calificativo de provincias exentas, es decir, no están obligadas a contribuir al sostenimiento del Estado español.

La revolución liberal en el siglo XIX, con su espíritu de igualdad ante la ley, trata de revertir esta situación. Asimismo, a lo largo del siglo se generan las tres guerras carlistas entre los gobiernos liberales y los carlistas, cuyos mayores apoyos están en el País Vasco y Navarra, que pretenden mantener ese privilegio de territorios exentos del que gozaban. Las tres guerras terminan con acuerdos, de modo que tras la primera guerra, el acuerdo económico con Navarra por ley de 1841, modifica los fueros de Navarra y establece el sistema económico que sustancialmente permanece. En el caso del País Vasco, es tras la primera guerra carlista, con la abolición de los fueros en 1876, que, al principio se suprime por completo el régimen pero, dada la realidad de que en ese territorio no existía ninguna administración del Estado, porque éste no había ejercido ninguna potestad tributaria allí, se establece el primer decreto de 28 de febrero de 1878, que instaura un concierto económico entre el Estado y las provincias vascas por el que, de manera transitoria —según se afirma en la exposición de motivos—, estas provincias tributen de forma igual y en la misma proporción que todo el territorio español, la administración tributaria la gestionarían las provincias de una manera provisional. Se prevé en el decreto inicial un periodo de duración de ocho años; allí se indica que un porcentaje del impuesto se transfiera al Estado, para contribuir al sostenimiento de los gastos generales de éste. El régimen transitorio fue prorrogando sucesivamente. Desde entonces, sobrevivió a los avatares políticos españoles del siglo XX; dictadura, república y guerra civil, con la peculiaridad de que conservó el régimen posterior a la guerra en Álaba y Navarra, porque se mantuvieron en la rebelión militar que inició la guerra civil; en cambio en Vizcaya y Guipúzcoa, en las que fue la conquista del bando ganador de la guerra la que tuvo lugar más adelante, fueron

declaradas por decreto de 23 de junio de 1937 provincias traidoras y se les abolió el régimen foral.

Con el advenimiento de la democracia y la Constitución se presenta esta situación, calificada por la Carta Magna como la generación de derechos históricos. Sin profundizar más en el tema; resulta peculiar que se pueda hablar de unos derechos históricos que condicionan por completo un régimen fiscal y financiero absolutamente distinto para dos comunidades autónomas que para el resto de España. El régimen tras la Constitución y dicha disposición continúan vigentes, y se ha desarrollado para éstas; que gestionan íntegramente todo su régimen fiscal, y no sólo en las comunidades autónomas, Navarra sí, porque es una comunidad provincial. En el caso del País Vasco, cada una de las tres provincias, cada uno de los tres territorios forales, mantienen su propia administración fiscal, la cual gestiona todos los tributos, salvo la renta de aduanas, y los gravámenes a importación del IVA.

Cabe mencionar que en España la administración de Estado es básicamente una administración central a través de las aduanas. Y lo que hacen estas comunidades autónomas, es pagar a la administración central una cantidad anual llamada *CUPO*, en el caso del País Vasco, y llamado *Aportación* en el caso Navarro. De acuerdo con los parámetros fijados en las leyes que desarrollan el concierto y el convenio, en principio, suponen la contribución de estos territorios al sostenimiento general de las cargas del Estado en la materia no transferida de estas comunidades autónomas, de modo que se prevé contribuyan con una cantidad a las competencias del Estado que no ejercen ellas mismas; sin embargo, no se prevé legalmente ninguna contribución de éstas a la solidaridad con el resto de España. No hay que olvidar que tenemos a la primera y tercera regiones en PIB per cápita en este régimen. Además, el cálculo de este *CUPO* anual —de acuerdo con la Ley y con las negociaciones políticas entre ambas administraciones, que son el verdadero sustento de la cifra final que resulta a pagar por el *CUPO* o la *aportación* que, según lo estudiado por De la Fuente—, es incorrecto, y da un trato favorable al País Vasco y a Navarra. Se calcula que el exceso de financiación per cápita, sobre todo en el País Vasco, puede ser de un 60 por ciento de acuerdo al resto de las comunidades y en el caso del País Vasco

se calcula en 4.500 millones de euros anuales, que es el 6.89 del PIB de dicha región. Éstas son las dos comunidades autónomas en régimen foral, el resto se encuentra en el régimen común.

Dentro del régimen de Canarias existen algunas peculiaridades, tiene un régimen fiscal propio, está fuera del territorio aduanal de la comunidad europea, y no rige el IVA, sino otro impuesto indirecto, aunque sí participa, de alguna manera en el régimen de fondos de nivelación. Hay otro régimen que se aplica a las 15 comunidades autónomas restantes, surge con la Constitución, y se da entonces el comienzo del proceso de transferencia de competencias desde la administración central hacia las comunidades autónomas. El proceso, consiste en ir cediendo competencias parciales, en cada transferencia se valoran los medios materiales y personales, el coste que suponía para la administración central del Estado; la transferencia de la competencia va acompañada de la transferencia de los fondos necesarios, del derecho a percibir anualmente los fondos por parte del Estado a favor de la comunidad autónoma, para seguir gestionando en esa situación las competencias. Cada proceso de competencia lleva una negociación, no sólo del ámbito de sí misma, sino también en el del coste efectivo.

El cálculo, como señala Fornosa, no fue en todos los casos riguroso, estuvo sujeto también a negociación política y fue un sistema “provisional”. En España, generalmente, lo que es calificado como provisional, acaba durando varias décadas, este sistema provisional se convirtió en definitivo en los años noventa, y en alguna medida todavía está condicionando el sistema de financiación vigente. El sistema, cedía competencias sobre gestión de tributos estatales muy limitados, con una importancia recaudatoria pequeña para el conjunto de la administración: impuesto de patrimonio, impuesto de transmisiones patrimoniales de actos jurídicos documentados y tributos sobre el juego. Además, de la diferencia entre el cálculo de esta recaudación y el volumen de financiación que necesitaban para ejercer sus competencias, cada comunidad autónoma se completaba mediante una transferencia de fondos del Estado, que se llamaba la Participación en Ingresos del Estado; con ella, desde el momento en que se iba produciendo cada transferencia, se iba acumulando el fondo correspondiente a cada competencia y a cada comunidad y posterior-

mente, cada año por el índice de Ingresos Tributarios del Estado (ITE). Así, la financiación de las comunidades autónomas va creciendo en la misma proporción que crece la recaudación tributaria del Estado.

Este esquema generaba diferentes problemas; entre ellos que las comunidades autónomas se convirtieron en gestoras sólo de gasto, no de ingreso, porque sus ingresos eran marginales. Esto fue un estímulo al gasto; los gobernantes autonómicos pretendían gastar para obtener su reelección sin sufrir el desgaste político de exigir impuestos a sus ciudadanos, porque ese coste lo soportaba la administración central, y las comunidades autónomas sólo se limitaban a decir que la financiación era insuficiente y que era responsabilidad de la administración central. Fornosa calificó a la situación de irresponsabilidad política en el gasto, De la Fuente lo llama una restricción presupuestaria blanda. Ya en los años noventa se empezó a denunciar el problema, y comenzaron a presentarse demandas de corresponsabilidad fiscal por parte de las comunidades autónomas que tuvieran también cierta responsabilidad en el ingreso. Esto iba unido a las demandas políticas de tener más autonomía financiera en ciertas comunidades por parte de determinados partidos nacionalistas, sobre todo en Cataluña.

Con ello se fue abriendo un proceso de reforma de sistema en el que se iba dando progresivamente más responsabilidad fiscal a las autoridades. En 1993 la participación en ingresos del Estado se divide en dos tramos: se desgaja del general en un 15 por ciento del IRPF, que a partir de ese momento no va a evolucionar conforme al sistema de Ingresos Tributarios del Estado, sino en función de la recaudación correspondiente al IRPF de cada territorio, pero sería gestionado por el Estado, por la Agencia Estatal de Administración Tributaria. En 1996 se da competencia normativa sobre ese tramo a las comunidades autónomas, gracias a esto, ellas pueden elevar o bajar el tipo de impositivo del IRPF, aparte, se les da competencias normativas sobre los tributos cedidos que ya gestionaban, hasta entonces, sólo con normativa estatal. Lo cual en la segunda mitad de los años noventa —que fue de expansión económica—, generó una competitividad fiscal a la baja. Las comunidades ejercieron esas competencias no para aumentar su responsabilidad sobre el gasto, sino para

promover la idea de que ellas bajaban los impuestos a sus ciudadanos, porque el resto de la financiación seguía creciendo con arreglo de los ingresos del Estado, argumentando que en años de expansión la gran elasticidad del Sistema Tributario Español les permitía esas políticas. El apartado del impuesto sobre sucesiones y donaciones es el más llamativo, ya que, en algunas comunidades prácticamente ha desaparecido, y en otras se ha mantenido como gravamen progresivo alto. De modo que se ha ejercido autonomía, pero en algunos casos, llegando a unas situaciones de desigualdad excesivas.

En el 2001 se volvió a reformar el sistema, cediéndose nuevos tributos: fundamentalmente el impuesto sobre la electricidad y el de matriculación de vehículos nuevos; se dio más competencias de normativas sobre impuestos cedidos, más abanico de posibilidad de aumentar la normativa en el tramo propio, se aumentó el porcentaje de sesión que evolucionaba autónomamente, el IRPF se fijó en 33 por ciento, el IVA al 35 por ciento, en impuestos especiales en 40 por ciento, pero, el resto de la financiación seguía amparado con un fondo estatal llamado de suficiencia, que completaba la financiación económica y que seguía evolucionando, siendo heredero de las cuantías fijadas en el modelo inicial desde los años ochentas, además, con la cláusula de ese modelo inicial, se funcionaba con un mínimo. Ninguna comunidad puede perder en ningún momento financiación respecto a ese estándar inicial.

Desde esa situación se llega al modelo vigente que se aprobó en el año 2009. Aquí las circunstancias políticas influyeron todavía más en la reforma, especialmente en Cataluña, con el nuevo estatuto que se aprobó en 2006, con sus vicisitudes, referéndum, sentencia del Tribunal Constitucional, que ha derivado en una situación muy complicada, con dos partidos con un respaldo electoral muy importante, pidiendo directamente la independencia.

La situación de Cataluña condiciona claramente toda la reforma del sistema, porque se trata específicamente de mejorar la financiación de la región. Esto hace que se llegue al modelo que es fruto de un acuerdo, en un órgano consultivo en el que participa tanto el gobierno del Estado, como los gobiernos de cada una de las comunidades autónomas; el mo-

delo fue acordado por todas ellas sin ningún voto en contra, sólo con seis abstenciones. El modelo resultante es complejo y muy poco transparente. ¿Por qué? Porque parte de una negociación política que trata de determinar qué financiación se va a dar a cada comunidad autónoma, para posteriormente, hacer un montaje técnico, que permita dar normas generales que den como resultado el objetivo previamente deseado.

Parte de aumentar la autonomía de las comunidades autónomas en materia fiscal, es que la participación de los presupuestos fiscales aumenta al 50 por ciento en el IRPF, al 50 en IVA, al 58 en los impuestos especiales, fundamentalmente en hidrocarburos y tabaco, con lo que se aumentan las competencias normativas en IRPF. La mitad del impuesto es una tarifa autonómica completamente propia, éstas se pueden modificar sin límites, aunque la gestión se mantiene en la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que les transfiere esos porcentajes de recaudación anualmente con unas entradas a cuenta. Pero junto a esta financiación tributaria, sigue habiendo un sistema de fondos de nivelación para las comunidades por parte del Estado, para tratar que el sistema de financiación sea homogéneo y cumpla los principios que debería cumplir. ¿Cómo se calculan estos fondos en el sistema vigente? El principio básico es que se parte de la financiación del año base, 2009, donde se disponían datos de 2007. Así, ninguna comunidad puede tener menor financiación que la que tuvo en el año 2007. Lógicamente, si se quieren mejorar unas comunidades autónomas sin perjudicar a otras con los mismos fondos, es imposible. La solución del gobierno: fondos adicionales al sistema. En el año 2009, cuando ya la crisis económica había estallado en España, la disminución de ingresos fiscales era importante. Porque ya la caída de los ingresos fiscales, desde que estalló la crisis, había llegado a ser de 7 puntos del PIB, y sin embargo, se destinan 11 mil millones de euros por parte del Estado para aumentar los fondos de nivelación de las comunidades autónomas, lo que permite mejorar a unas más que a otras.

Asimismo, el sistema se desglosa en una multitud de fondos muy complejos; se diferencia entre servicios públicos fundamentales, sanidad y educación sobre todo, y el resto. El sistema de financiación de servicios públicos fundamentales es bastante racional; se pretende alcanzar una

igualdad de financiación para un igual ejercicio fiscal y un igual ejercicio de competencias, que es la correcta interpretación del principio de igualdad constitucional. Con ese fin, se establece un cálculo de las necesidades globales de financiación de las comunidades autónomas; para dichos servicios que se fijan en 75 por ciento de los tributos cedidos del conjunto de España; se le suman los recursos adicionales, para este punto se desglosan 8,600 millones y ese volumen global se distribuye en las comunidades autónomas, con base en estos criterios. Se crea el concepto de población ajustada a estos efectos, por lo tanto, las comunidades autónomas no tienen habitantes, tienen habitantes ajustados. La población pondera en un 30 por ciento. Hay una población protegida en sanidad, de un coste financiero más elevado para las comunidades, se distribuyen siete grupos de edad, que pondera según la edad de forma diferente, más en los niños pequeños y por supuesto en las personas mayores y menos en las personas de mediana edad. El 38 por ciento de la financiación se distribuye con base en este criterio. El 20.5 por ciento de población entre 0 y 16 años porque es la población sujeta al sistema de educación obligatoria en España; para otros servicios sociales de población mayor a 65 años, que es el 8.5 por ciento y luego pequeñas cuantías, porque se entiende que determinados servicios tienen un mayor coste de prestación; si la superficie es mayor se pondera un 1.8 por ciento, si hay mucha dispersión de núcleos de población se pondera un 0.6 por ciento y también se pondera la insularidad en un 0.6 por ciento.

El modelo y la ponderación son discutibles, López Daborda señala que la superficie y la dispersión están poco valoradas, naturalmente, cada comunidad defiende los criterios de distribución que a ella le favorece; las más pobladas, como Andalucía y Cataluña defienden que se pondere más la población. Las comunidades interiores, despobladas, como Aragón y Castilla-León piden más superficie, más dispersión. Con todo, el modelo es admisible y es bastante razonable. Con esta distribución se obtiene una cuantía que constituye la llamada transferencia de garantía, que completa la financiación de las comunidades para los servicios fundamentales. Ésta puede ser negativa o positiva; la capacidad tributaria de las comunidades autónomas puede ser suficiente o más que suficiente

para la valoración de las necesidades de gasto que resultan del sistema. De hecho la última valoración de que se dispone recientemente, la de 2011, indica que hay tres comunidades autónomas que resultan con una transferencia de garantía negativa por lo que tienen ellas que aportar fondos para ayudar a financiar al resto de las comunidades. Por muy pequeña cuantía esta Baleares y las dos comunidades que tienen una transferencia de garantía negativa importante son, como es lógico, Cataluña y Madrid, que de acuerdo al esquema de PIB per cápita anual —y excluyendo a las dos comunidades, País Vasco y Navarra que están fuera del sistema—, son las dos de PIB per cápita más alto, por ello, es coherente que sean las dos que ayuden a financiar los servicios fundamentales a las comunidades con PIB per cápita más bajo.

El modelo además, será renovado, el cálculo de necesidades de financiación se calculará cada año, considerando la necesidad ajustada como las variaciones de población, etcétera, y eso no pasaba en el sistema anterior. Así, la financiación de los sistemas fundamentales puede calificarse de bastante racional, sin embargo no es la única, además introduce una maraña de fondos muy complejos e irracionales, que complican enormemente el sistema y dan lugar a resultados no tan certeros como los que da esta parte del sistema. Los servicios públicos no fundamentales se financian con el 25 por ciento que se había dejado fuera del sistema de financiación de los fundamentales. Y la financiación mínima de cada comunidad autónoma, que es la heredada históricamente; se trata de consolidar de modo que la diferencia entre ese 25 por ciento y esa financiación histórica sea objeto de otro fondo, llamado fondo de insuficiencia, que completa también en sentido positivo o negativo la financiación de cada comunidad. De modo que igualmente, puede haber transferencias positivas o negativas. Aquí el resultado es aleatorio.

En el año 2011 dos comunidades tienen un fondo de suficiencia negativo: Valencia y Baleares, sin razones lógicas que sustenten este resultado. Hay dos comunidades que tienen un beneficio muy importante de este fondo, son Cantabria y la Rioja, tampoco existe razón lógica que lo justifique. Este fondo va a evolucionar como el sistema antiguo, en función del porcentaje de ingresos tributarios del Estado, porcentaje que en varios

años ha sido negativo. Pero además existen otros dos fondos llamados Fondos de Convergencia y Fondo de Cooperación, para tratar de fomentar la equidad y de aumentar la solidaridad. Con nueva aportación del Estado, que no proviene del sistema anterior son 1,800 millones de euros que se distribuyen sólo a algunas comunidades autónomas que cumplen unos requisitos muy alambicados; las que tienen un PIB inferior al 90 por ciento por habitante en la medida de los últimos años, las que cuentan con una densidad inferior al 50 por ciento de la medida de los últimos años, las que presentan un crecimiento de población inferior al 90 por ciento de estos últimos años, o las que cuentan con una densidad inferior de 1.25 por ciento de la medida del último año.

Otro fondo que completa el sistema es el Fondo de Competitividad, que tiene un doble objetivo declarado: por un lado reforzar la equidad; ya que en principio, las comunidades autónomas de menor renta tenían este fondo suplementario. El de competitividad intenta reducir las diferencias de financiación por habitante ajustado. Tiene dos componentes, primero el de equidad, que trata de que a las comunidades que salen peor con el sistema se les desagravie algo. El sistema también es aleatorio, pues trata de compensar en alguna medida. El segundo componente llamado de eficiencia, que pretende subsanar a aquellas comunidades que tienen una financiación inferior a su capacidad fiscal, es decir, las comunidades con una capacidad fiscal mayor, las más ricas serán compensadas; con ello se han estado instaurando fondos para compensar a las de menor renta, pero finalmente se creó un fondo para compensar a las de renta mayor, con una aportación de 3 mil millones de euros al año. Evidentemente este fondo distorsiona el sistema, favorece sólo a las comunidades más ricas, fundamentalmente a Cataluña y Madrid, y es un anticipo de una demanda de las fuerzas políticas catalanas y no sólo de las nacionalistas del llamado principio de ordinalidad, que pretenden introducir en el sistema un apartado según el cual, después de aplicarse esta financiación, ninguna comunidad autónoma puede quedar en una situación peor del *ranking* de capacidad tributaria del que tenían previamente a la aplicación del sistema.

A continuación se presenta un cálculo no oficial realizado por el pro-

fesor De la Fuente, por lo tanto, está sujeto a determinadas estimaciones y variaciones. Lo que se aprecia en este resumen para el año 2011, es la financiación efectiva a competencias efectivas y las diferencias entre unas y otras. El índice, tomando 100 como media de financiación entre unas comunidades y otras, da como resultado diferencias importantes. La Rioja tiene un 120 por ciento, Cantabria un 119.1 recordemos que eran las beneficiadas por el fondo de suficiencia, frente a las que tenían una financiación menor, Murcia con 94.7 y Comunidad Valenciana con 92.5.

Existen unas diferencias superiores a 20 puntos entre las mejor y las peor financiadas sin razones que lo justifiquen. Con la aplicación del sistema, prácticamente están en la media Madrid y Cataluña; Cataluña 99.6 y Madrid con un 100.2, en los sistemas anteriores salían peor paradas y ahora están en torno a la media. Esta es la realidad del resultado del sistema vigente, y parece que no responde al principio de equidad, pero además, el sistema sigue lastrado por el escaso fomento de la eficiencia y la responsabilidad de las comunidades autónomas, porque siguen teniendo competencias de gasto, y aunque tienen muchas competencias normativas sobre tributos cedidos, la gestión corresponde a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, y la visibilidad de los ciudadanos sobre la gestión del ingreso es que corresponde al Estado, porque como ya se ha mencionado, la Comunidad Autónoma sólo gasta. Probablemente el sistema va a ser reformado nuevamente, ahí también la cuestión política va a ser decisiva, y también sin duda, la situación política de Cataluña va a condicionar la reforma.

El resultado de la evolución del sistema de financiación en las comunidades autónomas ha sido insuficiente para los servicios que estaba prestando. Habría que estudiar con más profundidad si la gestión ha sido la adecuada a la que deberían haber llevado a cabo las comunidades autónomas en las competencias que han ejercido. En cuanto a la deuda pública, el problema de endeudamiento de la administración de las comunidades autónomas debe enmarcarse en la evolución del conjunto de la deuda pública española. Puede partirse del año 2000, cuando España cumplía el límite del 60 por ciento de deuda —que fue el que permitió que ingresase en el euro—, existía entonces para conjuntas administracio-

nes, un porcentaje del 59.4 del cual, 49.9 era de Administración Central y 6.3 era de comunidades autónomas; el resto, de pequeña cuantía de administración local y seguridad social. La gran expansión económica que tuvo España durante 2000 y 2007 hizo que disminuyera el total de deuda del 59.4 al 36 por ciento, es decir, un 38.8, de la disminución se produjo sobre todo en la Administración Central, del 49.9 al 30.1 por ciento. Muy poco en las comunidades autónomas de 16.3 al 5.8 por ciento. Esto indica un sobredimensionamiento del gasto de las comunidades en aquellos años. Claro que la disminución de ese porcentaje se debe en alguna medida, al espectacular aumento del PIB nominal en aquellos años, que pasó de 629,000,000 en el año 2000 a 1,000,053,000 en 2007.

Para el año 2012, la deuda pública global ha aumentado 50 puntos, del 36.6 al 86 por ciento, globalmente ha aumentado un 136.4, pero en las comunidades autónomas aumentó mucho más, del 5.8 al 18 por ciento, un 210.3 por ciento. El PIB nominal ha disminuido en esos cinco años, y eso explica en parte el aumento al ratio, pero sin duda el colapso fiscal es importante, hasta el punto que si se observan sólo los últimos seis meses, la deuda global ha aumentado para el total de las administraciones 6.3 puntos y para las comunidades autónomas ha aumentado un punto en seis meses; con un PIB decreciendo que aumenta al ratio. En el tercer trimestre se da un crecimiento del PIB, de por lo menos el 0.1 por ciento, y aunque se desea que eso sea un buen augurio, esta es la situación global. Si se desciende a la situación de las comunidades autónomas en 2012, se percibe una gran dispersión, hay una media del 18 por ciento, pero existe una comunidad autónoma como la valenciana, con un 29.40 por ciento de deuda autonómica. Aquí influye sin duda, lo mencionado con anterioridad, que era la que peor financiación efectiva por habitante ajustado tenía, sin duda hay más explicaciones, pero ese uno de los factores.

Aparece Castilla-La Mancha con un 28.20 por ciento sin razones que lo justifiquen, Cataluña con un 25.40, un volumen de deuda muy elevado, en términos absolutos, el más elevado, 50 mil millones de euros. Sin embargo, en el otro extremo, hay comunidades como Madrid con sólo 10.7 y con un sistema de financiación semejante al de Cataluña y País Vasco

con un 11 por ciento, pero debe recordarse que su sistema fiscal y de financiación les permite ese desahogo de endeudamiento.

Llegados a este punto, se ha tratado en estos últimos años de cambiar la senda de endeudamiento global y de las comunidades autónomas por parte del Estado. La Unión Europea, en el marco de la crisis de la deuda soberana de todos los países del euro, es la impulsora de cambios sustanciales en el régimen de gestión del gasto y del déficit de deuda en España, no cambian las reglas europeas ni el pacto de estabilidad de crecimiento, pero se reforma el artículo 135 de la Constitución española el 27 de septiembre de 2011, que introduce normas sobre la actividad presupuestaria. Un límite de déficit estructural remitido al que establezca la Unión Europea, un límite de deuda remitido al establecido también por ésta, se asienta en la Constitución la prioridad absoluta del servicio de gastos de intereses y amortización del capital de la deuda pública, prioridad absoluta sobre cualquier otro concepto de gasto, y se prevén algunas excepciones a los límites para casos de catástrofe natural, recesión grave, etcétera.

Todo esto se desarrolla por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera, Ley Orgánica 2-12, dos del año 2012, el 27 de abril. Se establece un límite de déficit estructural, no déficit real, asimismo un déficit público estructural, tratando de dissociar dentro del déficit público, lo que es un déficit cíclico en función de la evolución de la situación económica, que si es de crecimiento económico dará lugar a un aumento importante de los ingresos públicos y si es de recesión, como ha ocurrido en estos años en España, dará lugar a una disminución de los ingresos públicos y dissociar ese componente cíclico que es admisible del estructural, y que la Ley establece que para 2020 debe ser cero.

Los cálculos, nada más son estimaciones, son complejos, pero tienen un componente estabilizador, porque en los años de crecimiento puede llegar a exigir un superávit cíclico, pero en los años de recesión permitirá un déficit cíclico, aunque el déficit estructural sea cero. También se establece en la deuda pública que en el año 2020 ésta deberá ser del 60 por ciento del PIB, incluso, se distribuye ya entre la Administración Central en un 44; y en un 13 por ciento para las comunidades autónomas, seis

puntos menos que ahora; se establece una cláusula de no rescate por el estado de la regla de las comunidades autónomas, pero a la vez se permiten medidas extraordinarias de apoyo a liquidez de las comunidades autónomas, porque algunas están en situación en las que no podían acceder a los mercados financieros y no podían ni pagar sus facturas a proveedores. Una de las medidas es un fondo para la financiación de pagos a proveedores, por medio del cual, el Estado otorga créditos a las comunidades para que pueda pagar sus deudas.

Además establece un fondo de liquidez autonómica, también basado en sistema de créditos, por el cual, el Estado paga directamente vencimientos de deuda pública de las comunidades autónomas. Extraordinariamente dotado con 18 mil millones de euros en 2012, y 23 mil millones en 2013; el 35 por ciento de estos fondos, 14.380 millones se han destinado a Cataluña. También se establece una regla de gasto, y un límite al aumento anual del mismo, en función de una tasa referencia del PIB a medio plazo, que es la media de los últimos diez años y asimismo se establece un procedimiento detallado para fijación de objetivos de estabilidad, y su seguimiento, medidas para el incumplimiento, sistemas de alerta temprana, advertencias, y sistemas de prevención que pueden llegar a prohibición de endeudamiento, y que pueden incluso implantar medidas coercitivas, depósitos coercitivos en el banco de España, sanciones y en algún caso extremo, contemplan la intervención y la ejecución forzosa por parte del Gobierno central de las medidas que deban adoptarse en las comunidades autónomas. Por cierto que en todo este esquema, el Parlamento tiene muy poco espacio. Todo está subordinado, primero a los objetivos de estabilidad de la Unión Europea; todo el seguimiento y las medidas van a ser propias del gobierno, no de las cortes, con algunos órganos consultivos. Ya se ha aprobado la Ley Orgánica de autoridad independiente de responsabilidad fiscal, que es una nueva entidad pública, consultiva en la materia, distinta a la oficina presupuestaria.



Escuela de Gobierno en Uruguay

PABLO SCIARRA



Esta presentación tiene la finalidad de que se conozca la manera específica en que funciona la escuela de gobierno en Uruguay; esta iniciativa ha sido importante en el país, especialmente porque se ha dedicado a cooperar en la formación práctica de los funcionarios de gobierno; con lo que la democracia y la política crecen y se retroalimentan constantemente.

Todos reconocen la significación de los Parlamentos; el sistema político uruguayo entendió que es muy importante salir a fomentar y defender la democracia y para ello, como medida primordial, preparar a los propios integrantes del sistema. No hay que olvidar que, por lo menos en Uruguay, los diputados se instauran en sus puestos por votos y no por cantidad de títulos. Por ello es necesario fortalecer al ciudadano que llegó apoyado por determinada cantidad de votantes, representando a compatriotas. De esta idea surgió la necesidad de crear la escuela de gobierno.

¿Cómo fue esa historia? Se realizó un seminario sobre descentralización en la Fundación Giménez Abad que ya se encontraba trabajando en Uruguay; en ella, se recibió una llamada del despacho Presidencial, preguntando qué podía hacer la Fundación por la Cámara, el Presidente Pintado manifestó abiertamente que se necesitaba crear una “escuela de gobierno”, exponiendo que, en muchas ocasiones, los representantes políticos no sabían cómo ejercer sus funciones en términos reales.

Hoy, el diálogo y la convivencia son fundamentales, existen siete mil millones de habitantes en el mundo y no hay uno igual a otro. Si no se aprende a dialogar, la democracia no va a caminar y eso es evidente, con esa visión nació la escuela de gobierno y empezó a recorrerse un camino de aprendizaje.

Cuatro meses después de la llamada, en febrero de 2008, en la sede de las Cortes de Aragón, en el Palacio de Alfajería, se firmó el convenio en donde se definieron muchas interrogantes importantes, las más importantes fueron: ¿A quién se iba a dar los cursos? ¿Qué requisitos se precisaban? Era el primer centro de estudios con ese perfil que se creaba en Uruguay; en ese momento, todas las discusiones de los diputados que estaban ahí giraron en torno a la profesionalización de los mismos, hasta que el intendente, o sea el gobernador de un departamento de un estado, de la provincia de Maldonado dijo: “yo soy intendente y mi profesión es pintor de obra”, después de escucharlo se consideró que había que respetar el valor de la democracia del país, en el sentido de que no sólo gobiernan los especialistas en derecho.

Se decidió entonces que el responsable de remitir estudiantes a los cursos fuera el propio legislador, ya que existen 130 legisladores, 31 senadores y 99 diputados; es un parlamento pequeño, es un país muy chico de 178,000 km², con un poco más de tres millones de habitantes. Se puntualizó que si el legislador era el que quería la escuela de gobierno, él mismo matricularía alumnos ahí.

¿Cuál es el objetivo? El objetivo que se ha marcado como norma, es propiciar la formación de futuras generaciones de ciudadanos con responsabilidad gubernativa, aportando a los mismos los conocimientos necesarios para una primera aproximación a la gestión pública y capacitándolos en el proceso de toma de decisión en el poder público, así mismo la escuela debe contribuir en su gestión al fortalecimiento de los valores democráticos y a la cultura del diálogo entre los distintos sectores político-partidarios.

En un principio se trabajó dentro del parlamento, ya que no había oficina ni sede, no se tenía presupuesto, no se contaba con nada, luego se consiguió la sede. Se estableció un Órgano de Dirección, comprendiendo

que, para que el proyecto fuera duradero, tenía que contar con apoyo político serio de todos los partidos; por ello el órgano que rige a la escuela de gobierno, llamado Comité Político de Seguimiento, está integrado por políticos de todos los partidos, por supuesto que hay un presidente.

El funcionamiento de la escuela ha sido el siguiente: en el primer periodo había siete miembros, ahora son cinco, pero está abierto; cuando empezó la legislatura, se repartieron los cargos y las distintas comisiones y al mismo tiempo se ingresó la escuela de gobierno como parte del reparto y se fijó, por distintas bancadas de los partidos, quien iba a representarlos en la escuela; de esta forma, existe un paraguas político arriba que maneja los destinos de la escuela de gobierno, y a quien se rinde reporte permanentemente.

Por debajo de esa estructura, se cuenta con dos direcciones: la Dirección Académica, que tiene la función de marcar los rumbos, el diagrama, la ordenación de la escolaridad y conseguir por supuesto a los docentes; ese programa es sometido a estudios del Comité Político, quien siempre apoya las decisiones de la dirección; y es así como se constituyen los cursos. Luego está la Dirección Administrativa, que se encarga de toda la gestión económica, un servidor la dirige, y se cuenta con un funcionario administrativo financiado por la fundación: nuestra estructura en sí está formada por dos personas.

Los docentes se contratan por determinadas horas para impartir sus cursos. Desde el año 2008 hasta la fecha, se han llevado a cabo nueve cursos, han pasado por ahí trescientos sesenta uruguayos que pertenecen a los cuadros políticos, asesores, secretarios de legisladores o de los propios partidos, lo que ha traído a la escuela una retroalimentación constante. En esta Legislatura fungen diputados que han pasado por la escuela de gobierno, el secretario general de ministerio asistió a dichos cursos lo que fortalece y da reconocimiento al recinto.

Hay organismos del estado del Poder Ejecutivo que han solicitado ayuda en su preparación para los cargos gerenciales, también gobiernos del interior, gobiernos municipales, ocho en total, han solicitado que se impartieran cursos a sus funcionarios y legisladores departamentales. Como la estructura es muy pequeña, se vive en una permanente crisis de

crecimiento, pero este año se cumplieron 200 horas de clase. Hay cursos regulares que duran cinco semanas, y se dividen en dos, cuatro se hacen en la sede de Montevideo y una última semana se realiza en Maldonado, en la ciudad de Punta del Este, donde conviven las 40 personas que asisten, los horarios son de lunes a viernes de 2:00 p.m. hasta las 6:00 p.m. y en Maldonado tres horas en la mañana y tres horas en la tarde; se imparten además varios seminarios.

Y ahí está la fortaleza, bajo un eje académico muy fuerte, donde los docentes son de primer orden y muy reconocidos en Uruguay, el proceso durante las clases es muy interesante. La primer semana todos mantienen su distancia y se miran con desconfianza, prácticamente ni se saludan; pero después de la quinta semana de convivencia, durmiendo en el mismo hotel, comiendo y cenando juntos, jugando a las cartas; el ambiente entre los distintos participantes, que van de la extrema izquierda hasta la extrema derecha, cambia; siempre se termina con un brindis y una amistad que perdura, es más, esos cursos finalizan y después algunos de los participantes se van juntando, así, alguien de extrema izquierda acude a la casa del funcionario del partido de extrema derecha a compartir un asado, y ese es el logro más grande de la escuela; un logro bajo un eje académico efectivo, que por medio de la convivencia de todos los días, trae el aprendizaje final de que aunque filosóficamente se piense distinto, todos los estudiantes comparten un mismo proyecto.

Esa es la finalidad de la escuela de gobierno, no hay planes de ampliarla, porque no se pretende competir con las universidades ya establecidas; una cosa es la formación universitaria, otra cosa la formación escolar y otra cosa es la formación de gobernante; durante ésta se aprende que existen distintos procesos y que el estado está regulado, también se aprende a conversar y dialogar con el adversario. Por eso el público objetivo son los allegados dentro de los partidos políticos, porque son los futuros gobernantes; ya se han dado casos de diputados y gente que tiene cargos de jerarquía en la administración central y en administraciones municipales.

Se ha establecido una regla de oro; cuando empieza cada clase se cierra la puerta del salón y no se graba ni se sacan fotos, con la intención de que la participación y la discusión sean absolutamente libres; y es más,

no se exige ningún examen, justamente para que vayan todos a participar y por la positiva, que no haya diferencia entre que el funcionario de derecha sacó mejor nota que el funcionario de izquierda, aquí eso está prohibido.

Terminado el curso regular, se imparten talleres, en donde se otorga el premio de una beca a España; ahí si hay que marcar una diferencia, es voluntario, todos aquellos que pasaron por el curso tienen derecho a participar de ello, los talleres duran 15 o 16 horas y son de una materia específica. Siempre se intenta que sea lo más objetivo posible, con docentes de primer nivel y a veces con autoridades nacionales. El último taller versó sobre la matriz energética, en donde participo el presidente de CAP, que es el órgano petrolero, el presidente de la UT, que es la entidad de la energía eléctrica y otros expertos en el tema, siempre se tiene la prioridad de incluir todos los colores políticos. Los docentes provienen de universidades públicas y privadas, y entre ellos existe variedad de posturas ideológicas, ya que importa mucho la pluralidad; porque en Uruguay sucede que los partidos políticos tienen su propia escuela, así, si un funcionario quiere escuchar siempre lo mismo él sabe a dónde ir, pero si quiere escuchar otra cosa y compartir, tiene un espacio en la escuela de gobierno.

En los talleres, y bajo un pseudónimo, se manda a corregir los trabajos a la universidad correspondiente, quien revisa no sabe quien lo redactó y el estudiante no sabe quien le va a revisar, luego se abren los sobres y con un *ranking*, no con una nota de aprobado o no aprobado, se decide cuáles son los mejores; ellos si están obligados a publicar los trabajos, para el resto, la publicación es opcional; después simplemente se nombra a los ganadores.

Ese es un poco el esquema básico de la escuela de gobierno; se imparten también seminarios y talleres de temas coyunturales. La escuela pretende profundizar más en otras temáticas como derecho penal, derecho constitucional, derecho agrario, es mucho a requerimiento de los propios usuarios. Por otro lado, se ha creado la asociación de egresados y ellos también aportan ideas y propuestas, dentro del recinto se vive una actualización constante.

¿Y quién paga todo esto? Es un presupuesto muy bajo, pero con varios patrocinadores, entre ellos: la Cámara de Diputados de Uruguay, la Fundación Manuel Giménez Abad, la Intendencia de Maldonado que aporta los hoteles para la convivencia, este año se sumó la Cámara de Senadores y ese es el financiamiento central, hay asimismo instituciones del ámbito público que se han sumado a esta iniciativa y quieren cooperar, algunos aportan de acuerdo a sus quehaceres: la empresa telefónica apoyo con equipos, con comunicación, lo que permite tener internet, dio todas las facilidades para tener una página web, correo electrónico, etcétera, gratis de por vida. Otros aportan lo que les parece interesante en cuanto a los temas que pudieran abordar los docentes, es decir, la escuela está abierta a la sociedad. El parlamento tiene que cambiar su imagen, muchas veces, éste se autoflagela y cuando se les exige ser más transparentes, lo primero que hacen es publicar los sueldos y los viajes y nunca publican lo que hacen, hay que empezar a cambiar eso; por eso se está llevando adelante, y sin *marketing* político, un proyecto institucional que después de 5 años, ha logrado ya un reconocimiento a nivel nacional.

Se han realizado otros acuerdos con algunos organismos del Estado, lo que ha permitido analizar temas específicos, por ejemplo, la mujer en el ámbito de las fuerzas armadas. Uruguay integra muchas misiones de paz y por lo tanto hay muchas mujeres en ese ámbito; el tema del género es un tema que hoy por hoy es bastante central. Para ello se diseñaron determinados cursos de información, para el grupo de gente que asesora y que esta a lado de los que dirigen el país. Se ha sumado el Congreso de los diputados de España, que acompaña en cada inauguración con el aporte de sus valiosísimo diputados y letrados.

Finalmente, se presentan algunas de las actividades que se han hecho en muy poco tiempo: seminarios de control parlamentario en varias oportunidades, una conferencia sobre las campañas electorales en Estados Unidos; estuvo en el curso una mujer que trabajó con el Presidente Obama en su primera campaña, y explicó como había hecho para introducir en las redes sociales esa campaña que posteriormente llevó a Obama a ganar la presidencia. Participo también un profesor de la Universidad de Pisa, para dar una charla sobre la tan cuestionada Unión Europea-Mercosur.

Sur. Se ha trabajado en conjunto con la Fundación Giménez Abad desde sus comienzos y también a la par del Congreso de Diputados en todos los eventos que hacen a través de la agencia española en los distintos centros de formación en América, se ha dado la posibilidad de participar en los primeros pasos en Ecuador, en Honduras y en México, tratando de transmitirles las realidades del país. Además, la escuela de gobierno ha participado no sólo en lo académico, sino también en la relación del parlamento uruguayo con el parlamento español. En cuanto al tema cultural, se han hecho aportaciones al Parlamento nacional en sus 85 años de existencia como edificio, así como una exposición de la obra del pintor Francisco de Goya, con la colaboración de la Fundación y de la propia gente; es una muestra realmente impresionante.

2013

Regímenes presidenciales, sistema de partidos y coalición de gobierno en América Latina

JORGE LANZARO



La presente reflexión se dedica a los distintos tipos de régimen presidencial y la posibilidad de coaliciones de gobierno en ese contexto. Considerando además la relación entre el régimen presidencial y el Sistema de Partidos en América Latina, con el argumento central de que la combinatoria entre el tipo de régimen y el tipo de sistema de partidos es lo que hace al núcleo central del tipo de gobierno que tiene cada caso, cerrando la reflexión con referencia a las reglas electorales, ya que sin ellas no puede entenderse el conjunto de la dinámica de gobierno.

De hecho, una distinción muy importante, especialmente para América Latina, es la del tipo de gobierno: presidenciales con partidos, con fuertes sistemas de partidos y gobiernos presidenciales sin esa condición, sin partidos y eventualmente, sistemas de partidos que hacen mucho al tipo de democracia presidencial del presente; es decir, democracias presidenciales competitivas y no competitivas que, viven en regímenes donde no hay competencia efectiva y donde se afecta la calidad de la democracia.

Un sistema de competencia efectiva; donde exista la posibilidad de alternancia y sobre todo balance de poderes, donde el margen de victoria del ganador con respecto a los que no ganan no sea abrumador, hace mucho a la democracia y a las dinámicas de gobierno que se ponen en marcha. En el contexto de América Latina, existen regímenes de gobierno que entran claramente en la condición de democracias competitivas.

En particular es el caso de los Populismos que han existido en la región, últimamente, en el periodo de reformas liberales, y que ahora vuelven a aparecer como populismos de izquierda; con fórmulas que son democráticas, porque surgen de elecciones limpias y competitivas, pero que no son democracias de “gran” calidad, en términos del balance de poderes, de relaciones constitucionales, de concentración de la autoridad pública en la cabecera presidencial; al punto que pudieran caer en aquellas viejas denominaciones que los maestros fundadores del sistema americano llamaban el “despotismo democrático” de Tocquerville o la idea del “autoritarismo electoral” que Jefferson acuñó y que algunos autores latinoamericanos han retomado.

En la historia reciente de América Latina, hace poco menos de treinta años, se abrió un fuerte debate sobre las ventajas y desventajas del Régimen Presidencial; un gran sociólogo español, Juan Linz, criticaba al presidencialismo por sus rigideces, por su propensión al conflicto y por su falta de resolución de los conflictos institucionales, particularmente de la relación entre presidencia, gobierno y parlamento y se postulaba un pasaje al régimen parlamentario. Esto ocurría en una coyuntura especialmente relevante, ya que buena parte de los gobiernos de América Latina salían de procesos dictatoriales largos, y accedían a la democracia, a construcciones democráticas. Para entonces, la discusión sobre régimen de gobierno era muy pertinente, pero no sólo eso, si no que había otro tipo de transiciones; transiciones políticas en democracias estables que no habían padecido dictadura, como el caso de México, o transiciones en el modelo de desarrollo, como las que empezaron a aflorar hacia fines de los años ochenta y sobre todo noventas, cuando apareció esta gran década de reformas liberales y pro mercado. La discusión sobre gobierno entonces estaba muy atada, tanto en la cuestión democrática, como en los tipos de gestión y de necesidades, eficiencias sí se quiere, que se necesitaban en un momento y coyuntura crítica de construcción democrática y también de reformas de los modelos de desarrollo, de reformas del Estado, aparte de los núcleos centrales de la sociedad.

Ese debate apareció sobre todo en el sur del continente y llegó a México un poco más tarde; fue acalorado y extenso. Una de las cuestio-

nes que se planteaba, era que el régimen presidencial era poco propicio para las coaliciones de gobierno, algunos decían que hablar de estas últimas era una contradicción, ya que las coaliciones eran propiedad exclusiva de los regímenes parlamentarios y naturalmente del mundo europeo como puntero de éstos, y de los antes citados sistemas de coaliciones de gobierno. Desde aquellos momentos fundacionales y de aquel excelentísimo trabajo de Juan Linz, la evolución y discusión teórica del presidencialismo, las investigaciones sobre presidencialismos existentes y la evolución histórica concreta del presidencialismo han variado mucho y las coaliciones de gobierno son justamente un tema a debatir.

En esos años hubo algunos elementos que vale la pena destacar, en primer lugar América Latina entró en un nuevo ciclo sociopolítico y de cierta estabilidad democrática, un proceso inédito por la cantidad de países en democracia —la mayor parte de las naciones latinoamericanas—, e inédito también por lo prolongado del ciclo, para algunos países era una saña histórica tener democracias de veinte años o más. En general, ese es el saldo positivo, es cierto que ha habido algunos episodios, pero no fueron similares a los que anteriormente habían acarreado la ruptura de las democracias, no fueron golpes de estado en el sentido clásico, ya que no fueron irrupciones militares, no fueron disoluciones parlamentarias; fueron, como podría llamarse, sucesiones forzadas de los presidentes, es decir, que por cuestiones políticas, los presidentes fueron orillados a renunciar y a terminar anticipadamente su mandato, sin ser sustituidos por figuras nombradas por los parlamentos; obviamente son crisis políticas, las últimas más notorias han sido la de Honduras y la de Paraguay, pero ha habido varias, tres en Ecuador, dos en Argentina, tres o cuatro en Bolivia, lo que quiere decir que no es el mar de la tranquilidad, pero tampoco es el mal de las rupturas democráticas que se vivieron en los periodos anteriores a la zafra larga de regímenes dictatoriales, que terminó con la tragedia de Chile en el 1973 y la muerte de Salvador Allende.

Una primera reflexión: el presidencialismo existe en la nueva etapa democrática; en algunos lados funciona bien, en algunos lados no le ha ido tan felizmente y ha tenido turbulencias, pero no se han dado estas rupturas democráticas de la que estaban tachoneados el horizonte y la

historia de América Latina; eso no significa que se esté a salvo, la democracia siempre hay que cuidarla como un metal precioso, no es nada que este dado de una vez para siempre, pero se ha avanzado estos años.

La segunda reflexión en términos de tendencias históricas, es que en esta nueva etapa se agudizó un fenómeno que viene de los años treinta; la concentración de poderes en la cabecera presidencial dentro de la estructura institucional del Estado y de las relaciones de gobierno, la concentración de poderes en la cabecera presidencial en el Poder Ejecutivo y en la figura del presidente. Esto por supuesto, no es una tendencia exclusiva del presidencialismo, es una tendencia que también se registra en los regímenes parlamentarios; la experiencia europea lo muestra cabalmente; al punto que se ha hablado de la presidencialización de los regímenes parlamentarios, en el sentido precisamente de una fortaleza de los primeros ministros, de los jefes de gobierno, de los presidentes de gobierno y de las cancillerías.

Ya en los años cincuenta el viejo maestro Gigoye señalaba que era inadecuado hablar de Poder Ejecutivo, como si hubiera alguien que mandara y alguien que ejecutara, y que en realidad había que hablar de Poder Gubernamental, es cierto que los poderes de gobierno, las presidencias y el Poder Ejecutivo son hoy, en América Latina, un poder gubernamental fortalecido básicamente por tres causas: primero por las normas jurídicas, que se han inclinado por el sentido del refuerzo de los poderes del presidente y en particular de las facultades legislativas del mismo; eso es una primera comprobación. Desde los años ochentas y hasta hoy, América Latina ha pasado por una etapa muy importante de reformas constitucionales, que no sólo afecta las constituciones, sino que afecta también a la ley, porque la ley y los poderes legislativos han hecho declinación de competencias, y le dejan cada vez más margen de actuación al Poder Ejecutivo en la ejecución de las leyes, y casi podría decirse, en la legislación misma; de hecho, hay una legislación de discrecionalidad por vía reglamentaria con márgenes muy abundantes, que el propio parlamento le delega al Poder Ejecutivo en regímenes democráticos.

Esa es una primera causal, la segunda tiene que ver con los cambios en la estructura del Estado y con los cambios en los modelos de desarro-

llo; podría pensarse que una etapa histórica en la que se ha pasado de modelos de desarrollo con una gran centralidad en el Estado a modelos de desarrollo más liberalizados, se presentaría una disminución de los poderes gubernamentales, en cierto sentido y en algunos rubros es así, pero no en todos los casos. Desde los años treinta hasta los años setenta u ochenta, el Estado y los gobiernos tuvieron mucha fuerza, pero también la tuvieron en los periodos de reforma pro mercado. En los periodos de reforma liberal, las capacidades institucionales no han hecho más que engrosarse; no han ido en el sentido de la disminución de las capacidades institucionales del gobierno central, al contrario, ha ido en el sentido de la multiplicación y creación de instituciones, y de una acumulación, de saberes y poderes por parte del Estado.

En América Latina se ha dado un desarrollo importante en el centro presidencial. Las presidencias han engrosado su organización de forma importante. Hay casos muy significativos, como el de Brasil y el de Chile. La presidencia ha ido creciendo en sus funciones, en sus funcionarios y en sus capacidades de gestión. Por supuesto que la región no se encuentra en un Estado similar al pionero en esta materia que es Estados Unidos, que ya desde la época de Roosevelt, y acumulativamente presidente tras presidente, ha ido creando una presidencia gigantesca con muchas funciones, con muchos funcionarios, muchas reparticiones, en síntesis, una constelación de organismos internos. Países como Francia, Inglaterra, Alemania y España son también ejemplos de la importancia de las oficinas de la jefatura de gobierno.

¿Por qué se desarrollan los centros presidenciales?, hay una respuesta muy clara: la complejidad del gobierno es cada vez mayor. Ésta es la primera y más obvia de las funciones que el gobierno y el presidente tienen que encarar, va creciendo día con día. En la época de Roosevelt, él mismo nombró una comisión para estudiar el tema de la reforma de la presidencia de los Estados Unidos, una consigna que sacó, resuena hasta hoy en Estados Unidos y América Latina: “El presidente necesita ayuda”. La oficina presidencial tiene que crecer porque el presidente, sólo con ayuda de los ministros, no alcanza; caben aquí los procesos de desarrollo institucional y de diferenciación al interior de la presidencia.

Hay otras razones más políticas, ¿por qué la presidencia de los Estados Unidos es la más grande del mundo pero, al mismo tiempo, su presidente es el más arrinconado del planeta? es el que tiene los poderes más limitados en términos constitucionales, está cercado por el federalismo efectivo y por la relación con el congreso, y ni siquiera puede presentar directamente proyectos de iniciativa legislativa, entonces, necesita como pocos un desarrollo presidencial, y ahí hay una causal. Es decir hay una regla de proporcionalidad, cuanto más limitados son los poderes presidenciales, más van a buscar los presidentes recursos de poder, ahí donde pueden moverse, que es en la esfera de la discrecionalidad propia.

Pero también hay otras razones, una de las cuales tiene que ver con la existencia de coaliciones. Un presidente o un primer ministro, o el presidente de gobierno en los regímenes parlamentarios y que gobiernan con coaliciones, vive en un mundo competitivo. La coalición es una asociación para gobernar, pero es una asociación entre competidores, frente a competidores de otro partido. Y los ministros no son todo lo obedientes, disciplinados y apegados hacia la voluntad presidencial como podrían ser; entonces, los presidentes necesitan mecanismos de alineamiento, de gestión, mecanismos incluso de “by pass” que cortocircuitan las figuras ministeriales, sobre todo cuando los ministros son muy fuertes. Ahí hay toda una discusión política que asocia el desarrollo de los centros presidenciales al desarrollo de cierto tipo de coaliciones de gobierno pluripartidarias, ni hablar cuando los presidentes intercalan en la línea jerárquica de los gobiernos algún sujeto de su confianza para romper la línea al ministro o al secretario en términos mexicanos, para que no tenga abajo una línea jerárquica que sea toda de su propia familia ideológica, política o sectorial dentro del partido del presidente o de los partidos asociados, entonces se intercalan algo así como subsecretarios vigilantes del segundo piso.

La experiencia de América Latina es interesante. Lo fue fundamentalmente, en el caso de Chile, en la largada democrática de los años 1990 para la construcción de la coalición de gobierno que derrotó en el plebiscito la posibilidad de que Pinochet continuara en el gobierno, pero que después tuvo que hacerse cargo del gobierno con una experiencia de

asociación entre funcionarios que habían sido adversarios muy fuertes en el periodo previo a la dictadura de Pinochet; la Democracia Cristiana y el Partido Socialista. Y la presidencia fue la orfebrería de esa construcción. Luego vinieron otras experiencias, especialmente la del segundo piso de la moneda en Chile, que es el lugar donde están los asesores, es el lugar donde está realmente el poder. Esta es la idea del segundo piso.

Surge así una relación contingente; cada presidente hace un poco la suya; no hay continuidades exactas, algunas oficinas pueden quedar con vida, pero ésta es bastante accidental. La otra experiencia interesante en el caso latinoamericano es la de Brasil, no por el hecho de que diez de sus integrantes estén presos, hoy va a ser menos importante el papel que cumplió la casa civil en el primer y segundo gobierno de Lula. Y no es por azar que la jefa de la casa civil en los últimos tiempos de Lula sea la actual presidenta de la República en Brasil. Por supuesto esta situación ha repercutido en Perú, Costa Rica, Argentina y de manera interesante, en otros países; la tendencia importante es la de la asimetría institucional formidable que se crea entre parlamento y gobierno, entre el congreso y el gobierno, entre la presidencia y el parlamento. Así, todo lo que se desarrolla en términos de aparatos ejecutivos, deja de desarrollarse en términos de los aparatos parlamentarios e instituciones del parlamento.

La asimetría tiene una estrecha relación con la acumulación de poderes y saberes, con esta acumulación de facultades legislativas y con las disciplinas parlamentarias; y por supuesto está mediada por los partidos. Depende mucho de la ecuación partidaria de cada gobierno, del sistema de partidos en cada ocasión. Pero la tendencia general es fuerte, por eso, parece totalmente acertado pensar en una cuestión que está íntimamente asociada al refuerzo de los poderes políticos y de las capacidades institucionales del congreso. Cuestiones que tienen que ver con la generación de mayores autonomías para los propios legisladores, para los propios representantes parlamentarios. El tema que tiene que ver con la No reelección de los diputados, de los legisladores en general. Y también, toca directamente a los dueños de casa, con la construcción y desarrollo de oficinas, centros de estudio, centros de desarrollo de asesoramiento parlamentario. Elementos como la propia experiencia de la Escuela de Go-

bierno en Uruguay, que tiende a reforzar las estructuras de apoyo y las capacidades institucionales de los parlamentarios.

Dicha asimetría parece difícil de revertir, es una tendencia instaurada desde los años treinta; pero el Parlamento puede ser un poco más proactivo dentro de ésta, y puede haber variaciones importantes de un Parlamento a otro si tiene recursos y relaciones partidarias consistentes.

La otra cosa que es importante subrayar es que la idea de los presidencialismos y de los parlamentarismos es muy variada, en la presente reflexión se hará referencia a los siguientes tipos de presidencialismo que se ubican en tres categorías: los tipos de presidencialismos mayoritarios, los que ganan y gobiernan con una fuerte concentración del poder y con una exclusividad importante, porque las normas y su situación en el sistema de partidos así se lo permite. Los tipos de presidencialismo más pluralistas en donde el poder está mejor distribuido, a nivel de las distintas escalas, repartido a nivel regional entre las provincias, estados, organismos descentralizados de todo tipo, repartido a nivel de la propia administración y dividido, por supuesto, en el sistema de partidos. Donde hay un sistema de partidos más balanceado, que distribuye mejor los poderes y que se traduce en mejores balances institucionales, puede haber constituciones maravillosamente redactadas en cuanto a la letra de la distribución y separación de poderes; pero si no hay un sistema de partidos que anime ésta, la pluralidad no se lograría, son los partidos los que le dan vida a la separación de poderes, son los partidos los que le dan vida al cotejo competitivo entre el parlamento y el gobierno.

Y por último, una versión un poco especial, que es la de los gobiernos de tipo populista, donde la concentración de poderes es más extrema y sobre todo ocurre en escenarios sin competencia efectiva. Los gobiernos populistas de América Latina se caracterizan por una fuerte concentración de poderes en la cabecera presidencial, pero también por una formidable ausencia de competencia organizada y efectiva, de competencia capaz de ser una alternativa de alternancia política, pero sobre todo una alternativa de control político parlamentario balanceado, como existe en otros sistemas. Ésta es una clasificación sobre la que se podría abundar,

pero interesa más la idea de distinguir dentro del régimen presidencial modos de gobierno distintos.

Gobiernos de minoría, que tienen una vida difícil pero no de ruptura democrática, es una minoría que se las ingenia para gobernar de alguna manera. Algunas experiencias de países del norte de Europa han sido interesantes en este sentido y algunas de las experiencias de América Latina también lo son.

Gobiernos que no son de minoría pero sí de un solo partido, un solo partido tiene una mayoría o la mayoría absoluta por lo menos en un umbral mayor al 40 por ciento, lo que le permite ser el “pibó” de la gobernación; y hay gobiernos más plurales, donde hay alguna forma de participación de los partidos en la gestión gubernamental, en los procesos políticos, en los procesos de decisión y ahí entran dos categorías que sería interesante subrayar: los presidencialismos de compromiso, los presidencialismos asentados en los compromisos entre los distintos sectores parlamentarios y el presidencialismo de coalición, que es específicamente aquella forma presidencial donde hay experiencias de gobiernos de coalición.

¿Cuál es la diferencia?, que en el gobierno de compromiso hay cooperación, hay negociaciones, hay acuerdos interpartidarios, a veces puntales, a veces incluso ciertas líneas de alianzas repetitivas, pero no hay asociación para gobernar, no hay gobierno compartido. Básicamente el gabinete no es un gabinete pluripartidario. Los partidos pueden acordar ciertos compromisos en el terreno parlamentario, pero no necesariamente tienen representación en la integración y en la formación del gobierno. No hay ministros que representen a los partidos, esta es una diferencia fundamental.

En el gobierno de coalición hay efectivamente una asociación para gobernar, es un acuerdo político de un rango mayor, donde partidos o sectores de partidos se desempeñan como socios y se reconocen como tales, asumiendo orientaciones de gobierno y responsabilidades directas en el ejercicio de gobierno mediante representaciones de participación de ministros, o de secretarios, que representan directamente a su partido. Hay gabinetes integrados por figuras que no son del partido del presidente, sino que tienen una imagen de pluralidad determinada. Pero esas

no son coaliciones. Aquellas figuras que no son del partido del presidente, pero que tienen una participación en el gabinete, si no representan al partido, no es en sentido estricto, una situación coalicional. Ya que los ministros en esa situación, deben comprometer a sus respectivos sectores partidarios, y salen o entran en el gobierno por decisión del presidente, pero también por decisión de su partido, y esta es una clave fundamental en la distinción de compromisos y coaliciones. Como ejemplo está Estados Unidos, que desde el siglo XIX ha vivido con gobiernos divididos, en donde el presidente no tiene mayorías parlamentarias o no controla las dos cámaras o no controla una y con eso alcanza. Quiere decir que hay situaciones de gobierno dividido en las que el presidente, para poder gobernar, tiene que comprometerse con sectores de partidos que son distintos de los partidos regimentados, de los partidos orgánicos, de los partidos abiertos, sin disciplina partidaria, sin directorio, sin organizaciones tan fuertes, más en el momento en que se juegan las primarias y hay sectores importantes. Pero el terreno parlamentario es un terreno de negociación y de compromisos permanentes. Los productos parlamentarios en los Estados Unidos son fruto de los compromisos y rara vez son fruto de actos de mayoría del presidente.

En América Latina también existen asuntos importantes, podría hablarse del caso uruguayo, que ha sido tradicionalmente un caso de presidencialismo de compromiso y no necesariamente de coalición, con algunos ejercicios de la misma, pero con una larga tradición de compromisos entre los dos grandes partidos tradicionales, el Partido Colorado y el Partido Nacional, que son de los partidos más antiguos, donde sectores de ambos bandos celebran compromisos y han permitido la gestación de políticas y de reformas. Esto pasa también allí donde hay coaliciones de gobierno. Está la experiencia chilena, una experiencia de gobierno de coalición muy fuerte, con una enorme transversalidad entre los partidos que integran la coalición, pero al mismo tiempo con gestaciones de compromiso en puntos muy sensibles con el bloque del centro-derecha, representado por Renovación Nacional y la UDI. Parte de las reformas que se pudieron hacer, incluso reformas constitucionales, con gobiernos de la concertación, se pactaron mediante mecanismos de compromiso, quiere

decir que hubo presidencialismo de coalición, pero también hubo presidencialismo de compromiso.

Ni hablar de Brasil donde viven pactando; hay un presidencialismo de coalición de larga trayectoria que viene de los años cuarentas, pero al mismo tiempo, hay una práctica nutrida de compromisos con los partidos que no forman parte de la coalición. Este es un elemento importante, porque puede haber partidos que estén dispuestos a pagar ciertos productos políticos, ciertas reformas, pero no necesariamente a participar en la formación concreta del gobierno. Y esta es una distinción importante, que tiene que ver con la vida y con la productividad de la política.

En México, desde que el PRI perdió la mayoría especial, ha tenido una experiencia de compromisos políticos muy importantes y buena parte de la renovación del estatuto electoral, del régimen electoral de México: la creación del IFE y las reformas electorales sucesivas, son productos de pactos parlamentarios, que no necesariamente se tradujeron en coaliciones de gobierno, sino en compromisos parlamentarios específicos.

Finalmente, ¿cuáles serían las condiciones que favorecen la gestación de una coalición de gobierno? La primera de todas es el pluripartidismo. En general, en los regímenes bipartidistas parece haber muy poca propensión, pero el pluripartidismo es la medida que reparte los votos y las bancas parlamentarias, por ello tiende a ser una condicionante favorable, propicia para las coaliciones. La segunda cuestión, y esto ha generado efectivamente una tendencia en América Latina, es la elección mayoritaria del presidente. Cuando el presidente es elegido a mayoría simple, en una sola vuelta a pluralidad, puede jugar a que la primera mayoría llegue a la presidencia; pero cuando hay una elección que requiere mayoría absoluta y donde se ventilan dos vueltas, como ha sucedido en 14 o 15 países de la región en los últimos años, hay una tendencia a gestar coaliciones electorales para llegar a la mayoría requerida, y hay una tendencia a que esas coaliciones electorales se conviertan en coaliciones de gobierno. La experiencia de América Latina en ese sentido es absolutamente interesante y riquísima.

Hay algunos otros elementos, las grandes tareas nacionales, que surgen ante situaciones de emergencia o ante situaciones en que efectiva-

mente la nación está de por medio y tiene momentos fundacionales importantes. En las grandes tareas, los grandes partidos se sienten con la responsabilidad política y la presión ciudadana de la construcción. Un buen ejemplo son las grandes coaliciones en Europa terminada la Segunda Guerra Mundial, en Austria por ejemplo, tenían el fantasma del pasado metido en los huesos, tenían la idea de que los conservadores social-cristianos y los socialistas habían sido adversarios muy fuertes antes de la llegada de los fascismos, incluso del fascismo austriaco, luego entonces surgió una gran coalición en una coyuntura crítica, que era la reconstrucción democrática en un momento muy especial, ahí tejieron un sistema que se llama el *propors*, de reparto de cargos y puestos que parece toda una orfebrería por el ingenio que tuvieron al repartirlas. Pero hay otros ejemplos más recientes, sobre todo en el caso de Alemania; normalmente en las grandes coaliciones, los que no son tan grandes no reciben tantos beneficios, ya que las sociedades de coalición no benefician de la misma manera a los partidos del presidente que a los partidos que se asocian con él. Este es un padecimiento, un problema del Partido Social Demócrata Alemán que se puede poner como ejemplo para muchas otras de las condiciones de coalición y de pacto que hay en América Latina.

El último punto, absolutamente necesario de tener en cuenta es que: uno puede predicar las coaliciones, pero en definitiva las coaliciones son producto de la acción de los partidos en democracias competitivas. Y los partidos están ahí para competir, y su ley, su regla de juego, su racionalidad, es prácticamente la competencia. Esa es la esencia de la democracia, no hay ningún misterio. Así, asociarse o no asociarse, entrar o no entrar en gobierno, pactar o no pactar, es parte de la competencia.

Entonces, ¿cuáles son los elementos que pueden tener en cuenta los partidos como incentivos para la coalición? En primer lugar la aspiración a tener cargos en el gobierno, un partido por definición vive para tener cargos en el gobierno, tratando de imprimir allí sus orientaciones políticas. Entonces tener cargos, tener posibilidades de poseer recursos y de intervenir en los procesos de gobierno, ese es un primer y grande incentivo, un primer elemento de coalición. El segundo es el cálculo de votos.

Se podría pensar que hay partidos que entran a una coalición porque creen que con esa entrada les va a ir mejor en las elecciones, o hay partidos que entran en la coalición porque están resignados electoralmente a no pasar de ciertos umbrales. Eso es lo que suele pasar con los partidos menores, que pueden transformarse en minorías decisivas; suele pasar con los partidos regionales, o que representan a sectores que no tienen una proyección nacional fuerte. Entonces los votos, las propias preferencias ideológicas, las políticas públicas que están en juego, y las reformas pueden ser incentivos, tanto de compromisos como eventualmente, de coaliciones. En el juego de las coaliciones hay algunos rasgos interesantes.

Para concluir, se analizan algunos tipos de coaliciones: una de más comunes es en “triadas”, cuando hay tres grandes conjuntos partidarios, y dos se asocian frente a un tercero que puede ser desafiante, es una de las coaliciones más típicas. Pueden ser coaliciones internas, en los sistemas pluripartidistas que están organizados en forma bipolar, como típicamente en Chile y en Brasil, hay una tendencia a formar coaliciones bastante recurrente. El caso de Chile es muy interesante porque la experiencia de la concertación democrática, en donde el Partido Socialista, Democracia Cristiana y el Partido por la Democracia, el PPD, generaron lo que uno de los grandes hombres de Chile, Edgardo Bellinger —que fue justamente el primer ministro de la presidencia en el periodo democrático en la época de Aylwin—, llamaba a la transversalidad. La transversalidad no es ni más ni menos que una suerte de unión en consorcios al interior de la coalición, donde se reparten cargos, o se acuerdan puestos electorales. En un sistema tan exigente como el chileno, incluso los propios ministerios estaban integrados en forma cuarteada, es decir, ministros, sus secretarios y viceministros de distintos partidos.

Y luego las coaliciones construidas como una coalición que quiere ser ganadora, que está en buenas condiciones como para una coyuntura, en la que es propicia la situación para llevar adelante ciertas políticas, dar pasos que no se pudieron dar en otras condiciones, y hay un capital político del presidente o del partido del presidente que lo lleva a ensanchar su respaldo parlamentario para ir adelante con algunas reformas, con algunos cambios trascendentes. Esta sería una coalición a la ofensiva.

También están las coaliciones defensivas, de partidos que están en situaciones declinantes y que vienen de tener una historia de trayectoria mayoritaria, pero que empiezan a perder terreno frente a un partido desafiante que viene creciendo. Ahí hay coaliciones defensivas que pueden ser de dos contra uno. Como ejemplo, los liberales y los conservadores ingleses que, desde los años treinta, podrían haber tenido coaliciones defensivas frente al laborismo y no las tuvieron, recién las vienen a tener, quizás porque el contexto mundial está imponiendo esta pauta.

ANEXO I
Antecedentes de
las Jornadas de Derecho Parlamentario
México-España

•
DR. LUIS MENDOZA CRUZ
Director de Estudios Parlamentarios del CEDIP

Las Jornadas de Derecho Parlamentario México-España forman parte de una tradición que se ha forjado desde hace más de media década, gracias al esfuerzo de países que están interesados en el intercambio de experiencias y en el fortalecimiento de la cultura parlamentaria. Desde su creación, las Jornadas han tenido un proceso de apertura considerable: de ser inicialmente un encuentro internacional sólo de tipo bilateral, al día de hoy representan ya un evento de carácter iberoamericano, al que además se han sumado las entidades federativas del Estado Mexicano, a través de sus respectivas legislaturas locales.

Con la finalidad de esclarecer las distintas etapas de apertura en las que esta importante tradición ha permitido consolidarse y expandirse hacia otros panoramas, tanto locales como internacionales, a continuación se presenta una sinopsis sobre los encuentros internacionales previos a las IV Jornadas de Derecho Parlamentario.

Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario Comparado de México y España

En el esfuerzo por entender la trascendencia del derecho parlamentario en los procesos legislativos, el Senado de la República Mexicana organizó las *1 Jornadas de Derecho Parlamentario Comparado de México y España*, las cuales representaron el prístino encuentro bilateral entre dos países de entrañable historia y cultura.

Éstas se llevaron a cabo del 18 al 22 de agosto de 2009 y participaron como organizadores el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios; asimismo, colaboraron el Congreso de los Diputados de las Cortes Generales de España y las Cortes de Aragón.

Dentro de las conferencias magistrales que se impartieron durante las Jornadas destacan: “La parlamentarización de los sistemas presidenciales de América Latina”; “Los órganos de gobierno del Congreso de los Di-

putados, en especial, el funcionamiento de la Mesa”; “El control parlamentario del gobierno en el Congreso de los Diputados de España”; “La rendición de cuentas en el Senado de la República mexicana”; “El control del gobierno en el sistema presidencial mexicano”; y “El marco normativo vigente del Poder Legislativo mexicano. La influencia del derecho comparado”.

Además, se organizaron talleres, mesas redondas y cursos, entre los que resaltan: “El procedimiento legislativo. Técnica legislativa en el Parlamento contemporáneo”; “Los órganos internos y externos de control económico del Parlamento en España. Parlamento y transparencia”; “Autonomía parlamentaria. El control jurisdiccional de los actos parlamentarios”; “Los instrumentos de control del Poder Legislativo mexicano”; “El orden jurídico de los grupos parlamentarios en el Congreso mexicano. Una asignatura pendiente de la reforma del Estado”; “El Parlamento y el equilibrio de poderes”; y “Las fuentes del derecho parlamentario en México”.

El intercambio bilateral enriqueció la experiencia parlamentaria de cada país y ayudó a comprender que la actualización de un orden jurídico mucho más amplio y complejo exige procesos legislativos más eficaces, pues de lo contrario se corre el riesgo de obstaculizar, paradójicamente desde el propio Legislativo, la modernización de nuestro sistema normativo, fundamental para el desarrollo democrático del país.

Segundas Jornadas de Derecho Parlamentario Comparado. Gobierno Local: Estados y Municipios

Las Segundas Jornadas de Derecho Parlamentario Comparado no sólo permitieron consolidar el esfuerzo bilateral anterior entre México y España, sino que además tuvieron una apertura significativa al interior del territorio mexicano, pues se contó con la participación de legisladores de diversas entidades federativas del país, así como de distinguidos integrantes de los Poderes Judicial y Legislativo de México, entre los que destacan el Presidente del Tribunal Superior de Justicia,

Jorge Herrera Solorio y el entonces Coordinador en el Senado de la fracción del PRI, dip. Manlio Fabio Beltrones.

Las Jornadas se llevaron a cabo en la ciudad de Querétaro, en el Teatro de la República, los días 19 y 20 de agosto del 2010 y la temática central giró en torno al tema “Gobierno Local: Estados y Municipios”. Las instituciones encargadas de organizar dichas Jornadas fueron el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Fundación Manuel Giménez Abad.

La Conferencia inaugural de las *II Jornadas* corrió a cargo del Dr. José Tudela, con el tópico “La forma de gobierno de las comunidades autónomas españolas”. Asimismo se organizaron mesas de discusión sobre los temas: “La forma de gobierno municipal española”, “El derecho interno de los parlamentos de las comunidades autonómicas españolas”, “La forma de gobierno de los municipios de Costa Rica”, “La carta europea de los municipios”, “La reforma del Estado en México y su proyección a los estados y municipios. La experiencia comparada”, “La forma de gobierno de las provincias argentinas y sus problemas. Propuesta de reforma política para la provincia de Córdoba”, y “La reforma del Estado en las entidades federativas. Las legislaturas de los estados”.

Terceras Jornadas de Derecho Parlamentario Comparado México-España

Las Terceras Jornadas representaron la consolidación del intercambio cultural y parlamentario entre México y España, dado que serían organizadas por primera vez en territorio ibérico, específicamente en las ciudades de Madrid y Zaragoza.

Este evento se desarrolló en el marco del Convenio de Colaboración del Instituto Belisario Domínguez con la Fundación Manuel Giménez Abad y fue organizado conjuntamente por ellos y el Congreso de los Diputados en España; además, se contó con la participación de expertos miembros de las Cortes de Aragón.

La coordinación estuvo a cargo del doctor Daniel Barceló Rojas, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, doctor Luis Mendoza Cruz del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República de México, Javier García Roca del Instituto de Derecho Parlamentario de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Francisco Martínez del Congreso de los Diputados de España, y José Tudela Aranda, de la Fundación Manuel Giménez Abad.

Las ponencias presentadas en dicho evento fueron las siguientes: “El reequilibrio de poderes en el sistema presidencial de los estados de la República mexicana. Apuntes para el fortalecimiento de los poderes legislativos”; “La formación del gobierno en el sistema parlamentario español”; “El estatuto de los parlamentarios”; “Transparencia y acceso a la información parlamentaria: análisis comparado y propuestas”; “Control parlamentario y ética pública: instrumentos parlamentarios frente a la corrupción y los conflictos de intereses”; “El debate sobre el endeudamiento público de las Comunidades Autónomas”; “La administración Parlamentaria. La función de los Letrados Parlamentarios”; “El control del presupuesto”; y “El control jurisdiccional de los actos administrativos de los parlamentos de las Comunidades Autónomas de España”.

ANEXO II
**El Proyecto de la Academia
o Escuela de Gobierno y la visión
comparada de los centros de
investigación**

MIGUEL GARITA ARCE

Como resultado de la dinámica de creciente pluralismo político en México, los canales de participación política no sólo se han abierto para distintos grupos y actores políticos, sino también para la ciudadanía en general; han aparecido nuevos paradigmas de participación y representación política, así como nuevas modalidades de intercambio social y plural. Estos grandes cambios, orientados a la consolidación de nuestra democracia, han generado un incremento inusitado de la actividad legislativa que demanda a los distintos cuadros parlamentarios, su personal y demás actores involucrados con dicha actividad, un alto grado de preparación, excelencia, especialización y profesionalismo con el quehacer legislativo; de esta forma, para lograr afianzar los nuevos cambios en pos de la democracia, la profesionalización del cuerpo parlamentario es una condición necesaria para el logro de tal empresa.

Con el fin de cumplir con el objetivo antes mencionado, la tendencia tanto nacional como internacional ha sido el establecimiento de Sistemas de Cuadros, Escuelas o Academias adscritas al interior de los distintos órganos de gobierno, centradas en la formación profesional y humana de sus integrantes y en donde el conocimiento científico que se transmite está vinculado con las necesidades, objetivos y metas institucionales.

En México, un ejemplo de ello fue la creación de la Escuela Judicial, como parte de la estructura del Instituto de la Judicatura Federal, la cual ha permitido una óptima formación de los funcionarios de la Carrera Judicial para el ejercicio de la función jurisdiccional.

En el ámbito internacional existen importantes precedentes: España cuenta con una de las Escuelas de Gobierno más antiguas, —el Instituto de Altos Estudios Nacionales— (IAEN), fundada desde 1972; al día de hoy, dicha institución trabaja acorde con las directrices institucionales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en las distintas políticas públicas sectoriales orientadas a la formación y educación del país.

En el ámbito parlamentario, la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, perteneciente a las Cortes de Aragón, fue creada desde el 2001 con la finalidad de contribuir en la investigación, conocimiento y difusión de la institución parlamentaria y del modelo de distribución territorial del poder que representa el

Estado autonómico, logrando un avance importante en temas de gran trascendencia como lo son los estudios políticos parlamentarios y la organización iberoamericana.

Otros países que han optado más recientemente por esta figura son Argentina y Uruguay, los cuales han logrado formar y capacitar a distintos cuadros que realizan importantes aportaciones a la administración y gestión gubernamental de sus respectivos países.

Ante la necesidad de hacer frente a los diversos cambios que han repercutido en la dinámica del Congreso Mexicano, particularmente en la Cámara de Diputados, y dada la positiva experiencia que han tenido las figuras de las Escuelas, adscritas a los distintos órganos del Estado, tanto a nivel nacional como internacional, se ha valorado la propuesta de contar con una Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario dentro de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y con la coadyuvancia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Fundación Manuel Jiménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico; que funcione como plataforma de preparación profesional de los servidores públicos que la integran, con la finalidad de hacer frente, de manera oportuna y eficaz, a los distintos cambios que la realidad social impone para la consolidación de la democracia mexicana.

Con la creación de dicha Academia sería posible llevar a cabo actividades de gran relevancia para la actividad legislativa al interior de la Cámara de Diputados, tales como: la preparación de seminarios, conferencias y Congresos sobre los temas del Parlamento, la elaboración de proyectos de investigación y análisis comparado relacionado con la actividad legislativa y preparación o actualización de cuadros legislativos o de servicios de apoyo parlamentario, entre otros.

Aunado a lo anterior, resulta indispensable que este importante órgano de formación y capacitación sea organizado y dirigido por una institución ya reconocida dentro del orden jurídico-legislativo, como lo es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y cuya composición, finalidades y objetivos transiten en la misma línea.

Por ello, se están elaborando propuestas orientadas al establecimiento de la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario de la Cámara de Di-

putados al CEDIP, cuyo objeto, previsto en el artículo 35 del *Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados*, consiste en la prestación, en forma objetiva, imparcial y oportuna, de los servicios de apoyo técnico y la información analítica indispensable para el cumplimiento de las funciones de la Cámara de Diputados, conforme a los programas aprobados y en sintonía con los cánones de la investigación científica; y, cuyas tareas y funciones, previstas en el artículo 43 del referido ordenamiento van acorde con los objetivos que se buscan con la implementación de la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario propuesta; al respecto, las tareas y funciones del Centro referido son las siguientes:

Artículo 43.- El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias tiene las funciones y tareas siguientes:

- a) Llevar a cabo investigaciones y estudios jurídicos de carácter histórico, comparativo y socio jurídico sobre instituciones parlamentarias, instituciones públicas, derecho público, derecho privado, derecho social y, en general, sobre cualquier rama o disciplina afín, que contribuyan al ejercicio de las funciones legislativas;
- b) Realizar reuniones académicas vinculadas al estudio del derecho e investigaciones parlamentarias;
- c) Participar en las actividades de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización de los funcionarios del Servicio;
- d) Instrumentar un programa editorial y de divulgación sobre estudios especializados en derecho y prácticas parlamentarias;
- e) Promover la celebración de convenios de colaboración con centros de estudios parlamentarios e instituciones académicas nacionales e internacionales para el intercambio de experiencias y de personal, así como con especialistas;

- f) Estructurar y mantener actualizado un sistema de archivo especializado que contenga la información documental necesaria para el desempeño de sus funciones; y
- g) Procesar la información de su especialidad que se integrará al subsistema de informática y estadística parlamentarias; y
- h) Presentar a la consideración del Secretario de Servicios Parlamentarios los requerimientos presupuestales para el desempeño de sus funciones, a efecto de que se considere en el anteproyecto de presupuesto de la Cámara.”

Sus orígenes se remontan a 1999, año en que fue aprobada la Ley Orgánica del Congreso General, en donde se previó su existencia como Centro de investigaciones en las materias parlamentaria y jurídica de la Cámara de Diputados. Con la creación de esa ley, se reconoció al Centro de referencia como verdadero órgano de apoyo a los legisladores.

Además, se están generando propuestas encaminadas a que la Academia pueda llevar a cabo sus actividades contando con la colaboración de otras instituciones públicas y privadas, así como con distintos órganos del Estado, tanto nacionales como internacionales, a fin de lograr brindar una formación de alta calidad.

Por otra parte, en lo que respecta a la visión comparada de los Centros de Investigación, a continuación se mencionan los que se consideran los más representativos a nivel global:

1. México

En la Cámara de Diputados, existen cinco centros de investigación, los cuales forman parte de la estructura de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de dicha Cámara. Éstos tienen como objeto prestar, en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la

información analítica requerida para el cumplimiento de las funciones de la Cámara, conforme a los programas aprobados y acorde con los cánones de la investigación científica. Los análisis, informes, proyecciones, y en general toda la documentación que generen los Centros, no podrá contener ni sugerir recomendaciones sobre políticas públicas. Los cinco Centros de Investigación son los siguientes: 1) De Derecho e Investigaciones Parlamentarias; 2) De las Finanzas Públicas; 3) De Estudios Sociales y de Opinión Pública; 4) Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria; y el 5) Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.¹

Por el Senado de la República existe el Instituto Belisario Domínguez, actualmente en reestructuración, que funciona como un órgano especializado dependiente de la Mesa Directiva, encargado del desarrollo de investigaciones, análisis y estudios sobre los temas de la agenda legislativa del Senado, con el fin de fundamentar la toma de decisiones para el ejercicio de sus facultades y competencias, así como de establecer vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros que resulten de utilidad para la consecución de sus fines;² cabe decir que debido a su diseño normativo, este centro de investigaciones trabaja bajo una tendencia considerablemente partidista.

Por lo que refiere a las Legislaturas Estatales, representantes de 13 legislaturas de distintas entidades federativas crearon, en el 2002, la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas (AMEXIIL). Dicha Asociación se configuró gracias al esfuerzo profesional y civil de contar con una organización que permitiera, de manera horizontal y volitiva, tener un espacio de encuentro dentro del ambiente de cooperación propio del federalismo, en el que existiera una relación entre pares y el intercambio de experiencias, donde el valor de las aportaciones de los participantes descansara en una base de igualdad, tolerancia y actitud crítica.

1. Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados, artículos 34 al 37.

2. Reglamento del Instituto Belisario Domínguez, artículo 3.

La Asociación tiene diversas funciones primordiales en la actividad de la investigación legislativa: opera como instrumento de difusión, representa un vínculo de los trabajos que se publican con el quehacer legislativo y coadyuva con los estudios comparados en el trabajo que realizan los legisladores; igualmente, tiene un fuerte compromiso con el fortalecimiento de la cultura legislativa del país, que se actualiza con el trabajo diario a través de la producción de conocimiento científico e intercambio de aprendizajes de sus integrantes, vinculados directamente con los procesos legislativos que hay en las distintas regiones del país. Su finalidad principal es la consolidación de la participación de los Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas de los Congresos locales y de las Cámaras de Senadores y Diputados, así como de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en la vida parlamentaria del país.

La integración actual de la AMEXIIL nos da una muestra de la importancia que tiene la investigación legislativa en el país: está conformada por más de 26 Institutos de Investigación Legislativa de los Congresos de los Estados, por asociados de organismos legislativos que representan a sus legislaturas y por miembros honorarios de instituciones de nivel superior como el Centros de Estudios Parlamentarios de la Universidad Autónoma de Nuevo León y el Centro de Investigaciones Legislativas de la Universidad Autónoma Metropolitana.

2. España

Las Cortes Generales son el órgano constitucional que tiene la representación del pueblo español. Dichas Cortes cuentan con un Cuerpo de Letrados encargado de proporcionar los servicios de información parlamentaria. Este Cuerpo representa un colectivo de funcionarios que son elegidos mediante convocatoria pública, libre, a través de un sistema de oposición y constituyen una de las élites jurídicas dentro del Estado español; además, se integra de asesores técnico-jurídicos de carácter institucional, responsables de brindar apoyo parla-

mentario en el proceso legislativo y de proporcionar herramientas indispensables para la correcta toma de decisiones políticas.

De manera específica, dicho Cuerpo desempeña las funciones de asesoramiento jurídico y técnico a la Presidencia y a la Mesa de cada Cámara, a las Comisiones y sus órganos, a las Subcomisiones y a las Ponencias, así como la redacción, de conformidad con los acuerdos adoptados por dichos órganos, de las resoluciones, informes y dictámenes, y el levantamiento de las actas correspondientes; la representación y defensa de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados, del Senado, de la Junta Electoral Central y de los órganos e instituciones vinculados o dependientes de aquéllas, ante los órganos jurisdiccionales y ante el Tribunal Constitucional; las funciones de estudio y propuesta de nivel superior, y la función de dirección de la Administración Parlamentaria, asumiendo la titularidad de los órganos correspondientes.³

3. Costa Rica

La investigación y análisis legislativo está a cargo del Departamento de Servicios Técnicos de la División Legislativa, perteneciente a la Asamblea Legislativa.

Este Departamento tiene a su cargo las siguientes funciones: brinda información técnica requerida por el Plenario, el Directorio, las comisiones y los diputados, en la tramitación de los proyectos de ley; realiza estudios y rinde informes técnicos relativos a los proyectos de ley que se presenten a la Asamblea Legislativa; evalúa consultas que sobre el trámite legislativo formulen la Dirección Ejecutiva y la División Legislativa; da asesoría a los órganos legislativos en materia de fondo de procedimien-

3. Estatuto del Personal de las Cortes Generales, artículo 8, numeral 1.

tos parlamentarios; realiza estudios técnicos sobre asuntos específicos, gestiona ante el Directorio el concurso de expertos para colaborar con el trabajo parlamentario; organiza y mantiene un área de archivo y antecedentes; realiza investigaciones sobre asuntos de interés para el Parlamento; y analiza, compila y ordena las sentencias de la Sala Constitucional.⁴

4. Uruguay

Los servicios de asistencia a legisladores y, en general, al Parlamento Uruguayo están a cargo, entre otras entidades, de la Biblioteca del Poder Legislativo de aquel país, la cual está destinada a promover el desarrollo de la comunidad, cooperando con otras instituciones públicas y privadas a efectos de generar información útil para la toma de decisiones de los legisladores, así como servicios de documentación y asesoramiento con base en su acervo bibliográfico general, doctrinario, jurisprudencial y legislativo.⁵

Además del servicio que presta la Biblioteca de Uruguay, la nación cuenta con una novedosa institución parlamentaria: la Escuela de Gobierno de la República Oriental del Uruguay, creada mediante convenio firmado el 12 de febrero de 2008, con la finalidad de llevar a cabo las siguientes actividades:

- La celebración en la República Oriental del Uruguay, de cursos magistrales, a cargo de técnicos uruguayos y españoles calificados y de reconocido prestigio en las materias pertinentes, destinados a la formación de ciudadanos en el desempeño de la gestión parlamentaria y gubernativa en general, estableciéndose a tales efectos una agenda académica periódica.

4. Departamento de Servicios Técnicos; Asamblea Legislativa de Costa Rica; en: <http://www.go.cr/fs/congresoproyec.html>

5. Portal electrónico del Parlamento uruguayo: www.parlamento.gub.uy

- La creación de determinado número de becas periódicas destinadas a facilitar la concurrencia de los alumnos de la Escuela de Gobierno a los cursos, jornadas y seminarios que vinculados con su agenda académica fueren organizados por las entidades parte.
- Creación de un sistema informático centralizado que permita un inmediato acceso a la documentación bibliográfica, normativa y jurisprudencial existente en los países iberoamericanos referidas al objetivo académico de la Escuela de Gobierno.⁶

5. Argentina

La Dirección de Referencia Legislativa es el Centro de Información y Asesoramiento del Congreso de la Nación Argentina y depende de la Biblioteca del Congreso argentino.

Este órgano está a disposición de legisladores, asesores, comisiones y demás dependencias del Congreso y cuenta con los siguientes departamentos: Asistencia Técnica Legislativa, Organización y Derecho Parlamentario, Ordenamiento Legislativo y Coordinación de Estudios; esta dirección cuenta con una plantilla de 100 investigadores.

Los productos y servicios que proporcionan consisten en la asesoría sobre técnica legislativa y redacción de formas jurídicas y proyectos legislativos, estudios sobre derecho, teoría y práctica parlamentaria, análisis y sistematización y ordenamiento permanente de la legislación nacional y estudios interdisciplinarios sobre asuntos de interés nacional, regional e internacional.⁷

6. En: http://www.fundacionmgimenezabad.es/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=243&Itemid=100827

7. Dulce María Liahut Baldomar, "Características de los servicios de información parlamentaria en 21 congresos del mundo", en *Cuadernos de Apoyo*, DG-12-02, octubre 2002.

6. Alemania

El área de investigación de la biblioteca del Parlamento alemán (*Bundestag*) cuenta con once departamentos de investigación y análisis; el número de investigadores es de 100, de los cuales 14 se encuentran en la biblioteca y 86 en los departamentos de investigación.

Los investigadores producen análisis, opiniones, encuestas, estudios, así como propuestas de reforma y soluciones a problemas concretos; asesoría en temas constitucionales; formulan comparativos de diferentes sistemas políticos y legales; dan asistencia en cuestiones de legislación y ocasionalmente borradores de iniciativas; hacen evaluaciones, resúmenes y revisiones, y también contribuciones a la discusión, notas, documentación, compilaciones y material para discursos. Sus servicios están destinados a los miembros del Parlamento, grupos parlamentarios, administraciones parlamentarias, los miembros alemanes del Parlamento Europeo, los miembros del *Bundesrat*, a los departamentos gubernamentales en Berlín y Bonn, a misiones diplomáticas en Berlín, cabilderos certificados y a periodistas alemanes y extranjeros.⁸

7. Reino Unido

La Cámara de los Comunes cuenta con la Biblioteca para los servicios de investigación parlamentaria. Está a su vez, está compuesta por dos departamentos: en primer lugar, el Departamento Parlamentario, que presta los servicios de información para los funcionarios y su personal y cuenta con un centro parlamentario constitucional; por otro lado, el

8. Liahut Baldomar, "Características...", p. 27.

Departamento de Investigación tiene a su cargo siete secciones: presupuesto; asuntos internos y legislación; asuntos económicos; transporte y comunicaciones; y política social y educación.⁹

8. Estados Unidos

El ejemplo más paradigmático por lo que hace a la apuesta por la infraestructura en investigación legislativa es el de Estados Unidos. En dicho país, desde 1883, las autoridades gubernamentales implementaron programas y fondos para asegurar la vinculación entre los entes de investigación especializada y el gobierno, creándose posteriormente el servicio en comento dentro de la Biblioteca del Congreso. Más adelante, se llevó a cabo la institucionalización del Servicio de Investigación del Congreso (*Congressional Research Service*), organismo encargado de asistir en todas las etapas del proceso legislativo norteamericano. Actualmente, el Servicio de Investigación cuenta con más de 600 investigadores; igualmente, resulta de gran interés el apoyo económico que reciben dichos órganos, pues para el ejercicio de 2012 contaron con fondos que ascendían a los \$106.79 millones de dólares, además de ingresos adicionales adquiridos por otras aportaciones de fundaciones sin fines de lucro tales como la Fundación Joyce, la Fundación Henry Luce, la Fundación John D. and Catherine T. Mac Arthur, entre otras.¹⁰

9. Liahut Baldomar, “Características...”, p. 34.

10. Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 2012, p. 28.

9. Francia

El Parlamento francés cuenta con un Departamento de Estudios y Documentación adscrito a su Biblioteca, el cual está organizado en cuatro divisiones: Cultura, Trabajo y Salud; Protección Social; Asuntos Económicos, Financieros y Presupuesto; y Asuntos Administrativos y de Justicia.

Dicha Dirección se encarga de preparar y actualizar *dossiers* en todos los temas de interés para los parlamentarios, elabora notas a pedido de los diputados; asimismo, da asistencia en la edición de iniciativas y en las preguntas orales y escritas; también se encarga de examinar la viabilidad de las solicitudes dirigidas al *ombudsman*.¹¹

10. Italia

La investigación parlamentaria la realiza la Oficina de Estudios dependiente de Biblioteca. Esta oficina tiene seis departamentos, de acuerdo a los temas de dos o más comités: Instituciones: Materias constitucionales, justicia y asuntos internos; Asuntos internacionales y defensa; Economía y producción: agricultura, industria y trabajo; Finanzas públicas: impuestos y presupuesto; Medio ambiente, transporte y trabajo público; y Asuntos sociales y culturales. Su infraestructura total es de 45 investigadores. Los servicios que presta dicha oficina están dirigidos a elaborar *dossiers* comentados por cada iniciativa presentada al parlamento, reportes de investigación para la oficina del Presidente de la Cámara,

11. Assemblée Nationale, en <http://www.assemblee-nationale.fr/14/documents/index-dossier.asp>

grupos parlamentarios y diputados individuales y asistencia a las reuniones de los comités como apoyo parlamentario.¹²

11. Chile

La investigación legislativa es llevada a cabo por la Biblioteca del Congreso Nacional y está conceptualizada como asesoría parlamentaria; existen dos unidades orgánicas productoras de ese tipo de asesoría: el Departamento de Estudios y Extensión, encargado de investigar, analizar, sistematizar y comparar los temas de relevancia nacional e internacional con miras a facilitar la diplomacia parlamentaria. Por otra parte, se encuentran las Asesorías Técnicas Parlamentarias, que tienen la función principal de apoyar el trabajo legislativo en Comisiones, Salas y Comités Parlamentarios; igualmente, responden a las peticiones individuales de asesoría especializada que solicitan los legisladores.

12. Canadá

Los servicios de investigación y análisis están a cargo de la Sección de Información y Documentación de la Biblioteca del Parlamento canadiense. Realizan diversos trabajos de investigación parlamentaria tales como publicaciones periódicas, reseñas legislativas, notas en formato de dispositivos móviles, publicaciones sobre intercambio y actividad de inversión y demás publicaciones ocasionales y preasignadas.¹³

¹². Liahut Baldomar, “Características...”, p. 33.

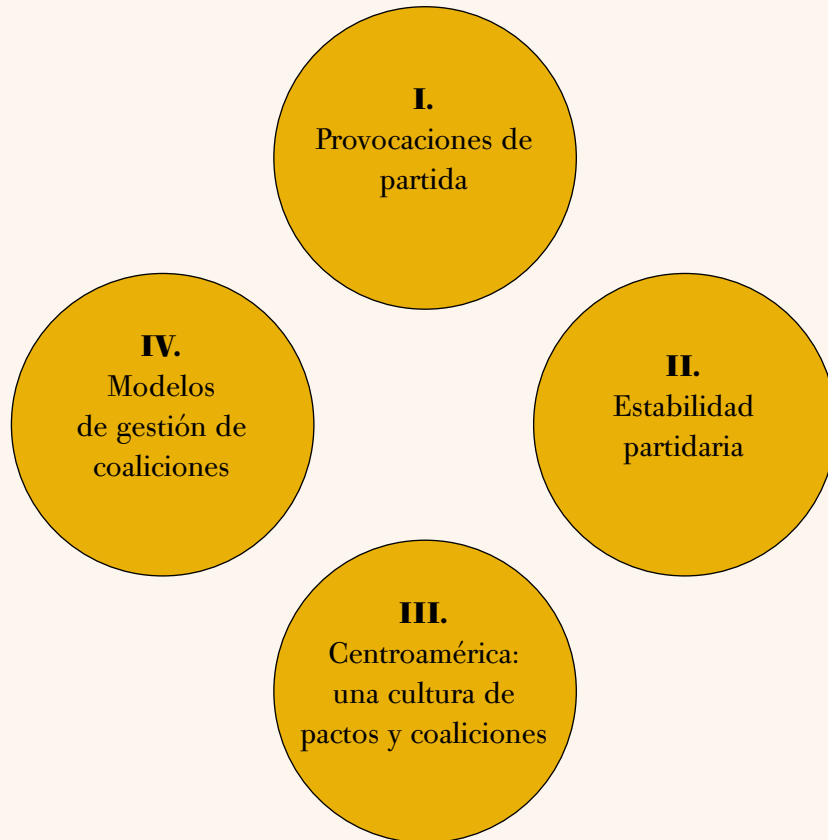
¹³. Parliament of Canada, Research publications, Library of parliament (<http://www.parl.gc.ca/About/Library/VirtualLibrary/ResearchPublications-e.asp?Language=E>).

Además, la Sección referida proporciona otros servicios de apoyo parlamentario como la formulación de respuestas acerca de peticiones de artículos e información sobre cuestiones del interés de los parlamentarios; también, otorga consultas en apoyo al trabajo legislativo y escribe cartas, notas cortas y artículos e investigación a petición de senadores y miembros de la Cámara de los Comunes.

ANEXO III
**Forma de gobierno
y coaliciones
en Centroamérica**

•
DR. JEAN PAUL VARGAS CÉSPEDES

PLAN DE PRESENTACIÓN



1. Provocaciones de partida

COOPERACIÓN POLÍTICA

I.

Es un factor determinante y crucial para la calidad de las políticas públicas

2.

Es un constructo histórico que requiere de incentivos políticos e institucionales

3.

La viabilidad de las políticas depende más de la habilidad política que la rigurosidad técnica

4.

El proceso tiene un impacto en la calidad de las políticas

5.
Se requiere poner atención a la brecha entre la negociación y la implementación de acuerdos, de una forma que les permita sobrevivir políticamente y ser socialmente aceptados

6.
Hay que tener cuidado con las recetas universales que ignoren las especificidades de los países

7.
Los procesos de reforma del Estado son los más duraderos, pero los más difíciles

8.
Se requiere capacidad de generar «moneda de transacción» y procesos múltiples para la articulación de acuerdos

9.
Nadie quiere colaborar con un gobierno impopular

10.
Los incentivos de cooperación decrecen conforme se aproximan las elecciones y no hay viabilidad de reelección

11.
La falta de sanciones institucionalizadas al cumplimiento de acuerdos aumenta la «democracia de la calle»

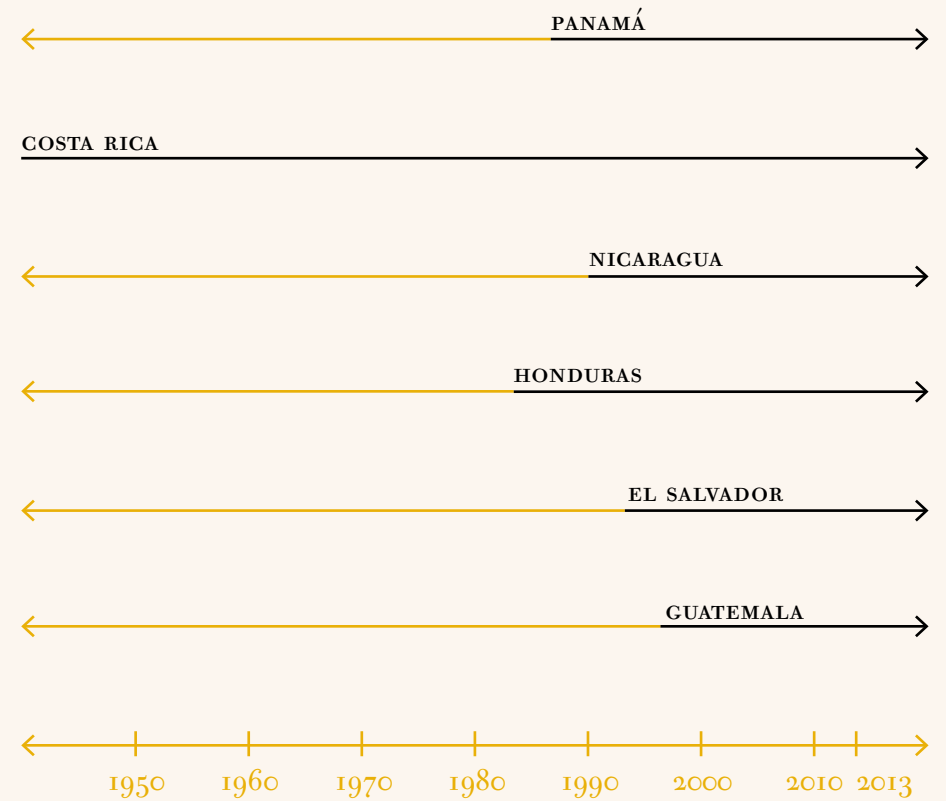
12.
Se deben extender los horizontes de cooperación: continuidad y estabilidad (más políticas de estado y no de gobierno)

2. Estabilidad partidaria



Fuente: Constitucionales Políticas y leyes electorales.

EL ARRIBO DEMOCRÁTICO A CENTROAMÉRICA



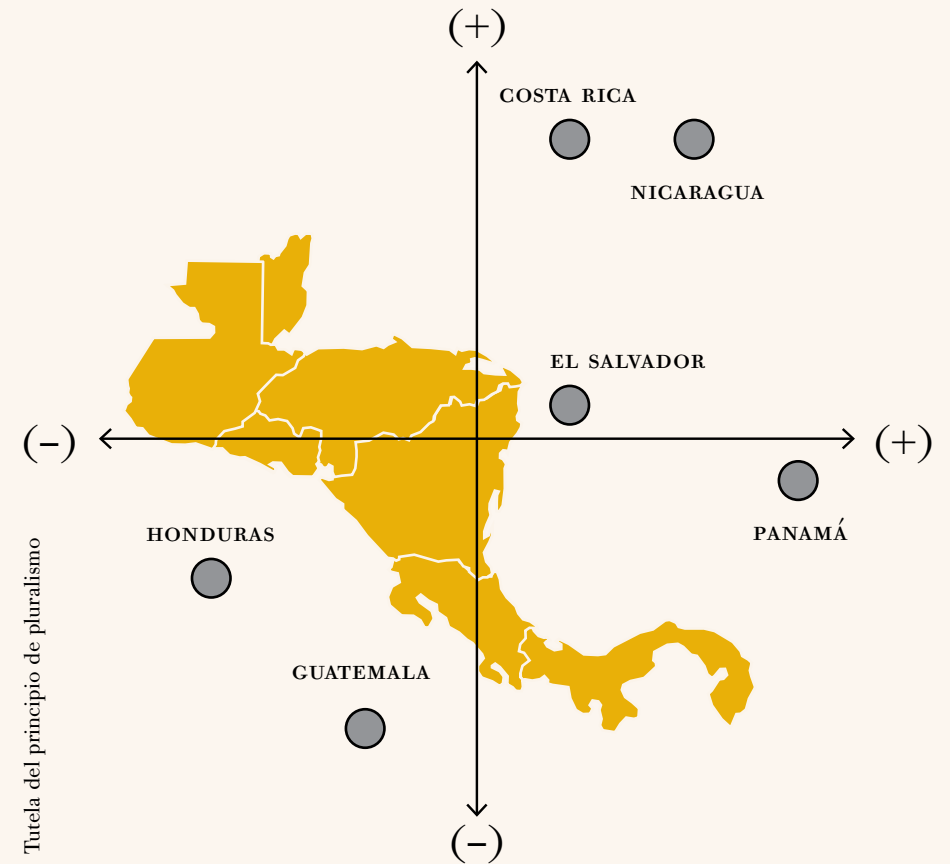
Una región de viejos y nuevos desafíos

	PRINCIPIO DE PLURALISMO POLÍTICO			REPRESENTACIÓN EXCLUSIVA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS		
	Tipificación directa del pluralismo político	Representación y proporcionalidad	Prohibición del mandato imperativo	Presidencial	Parlamentaria	Municipal
Guatemala	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
El Salvador	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Honduras	No	Sí	Sí	No	No	No
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Panamá	Sí	Sí	No	No	No	No

Fuente: Constitucionales Políticas y leyes electorales.

¿Una puerta abierta para los *outsiders* o hacia una mejor representatividad?

Monopolio de los partidos políticos



Fuente: Constitucionales Políticas y leyes electorales.

FUNCIONES ATRIBUIDAS POR LA LEGISLACIÓN ELECTORAL (Y/O PARTIDOS POLÍTICOS)					
Representación	Participación	Competencia por cargos públicos	Formulación de políticas públicas	Formación y socialización	Vigilancia del proceso electoral
	✓	✓		✓	✓
✓	✓				✓
	✓	✓			
	✓	✓		✓	
	✓				

Fuente: Constitucionales Políticas y leyes electorales.

¿Partidos políticos como maquinarias electorales?

INSTRUMENTOS TIPIFICADOS	Fuentes positivas		Regulaciones sobre gastos			Reglas de transparencia			Régimen de sanciones		
	directas	indirectas	tope de gastos	limitación de duración de campañas	mixta	reportar origen y destino de recursos	auditoría por autoridad competente	mixto	al partido	personas	mixto
Guatemala ¹	✓	✓			✓			✓			
El Salvador	✓	✓		✓				✓			✓
Honduras	✓	✓		✓				✓			✓
Nicaragua	✓	✓		✓				✓			✓
Costa Rica	✓	✓			✓			✓			✓
Panamá	✓			✓				✓			✓

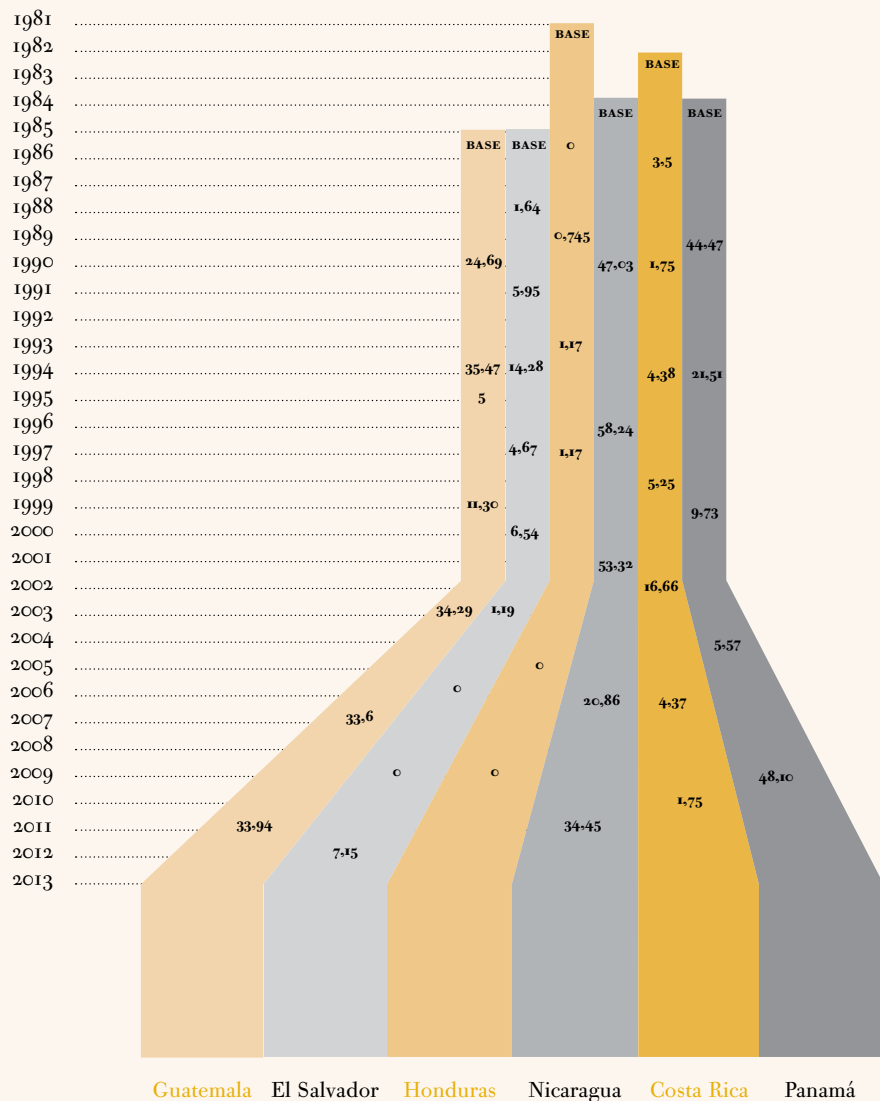
1. En el caso de “Régimen de sanciones en Guatemala”, no hay ninguna sanción, no lo estipula la Ley de Partidos Políticos. Por ello, antes de realizar las elecciones se lleva a cabo un pacto político (el cual ningún partido respeta). Solamente la campaña anticipada tiene sanción de mil Quetzales pero ésta es impuesta por el TSE y no está en ley por ello, los partidos al ser multados ponen un amparo ante el juez y con ello pueden ser exonerados del pago.

Fuente: elaboración propia con las leyes electorales de los respectivos países.

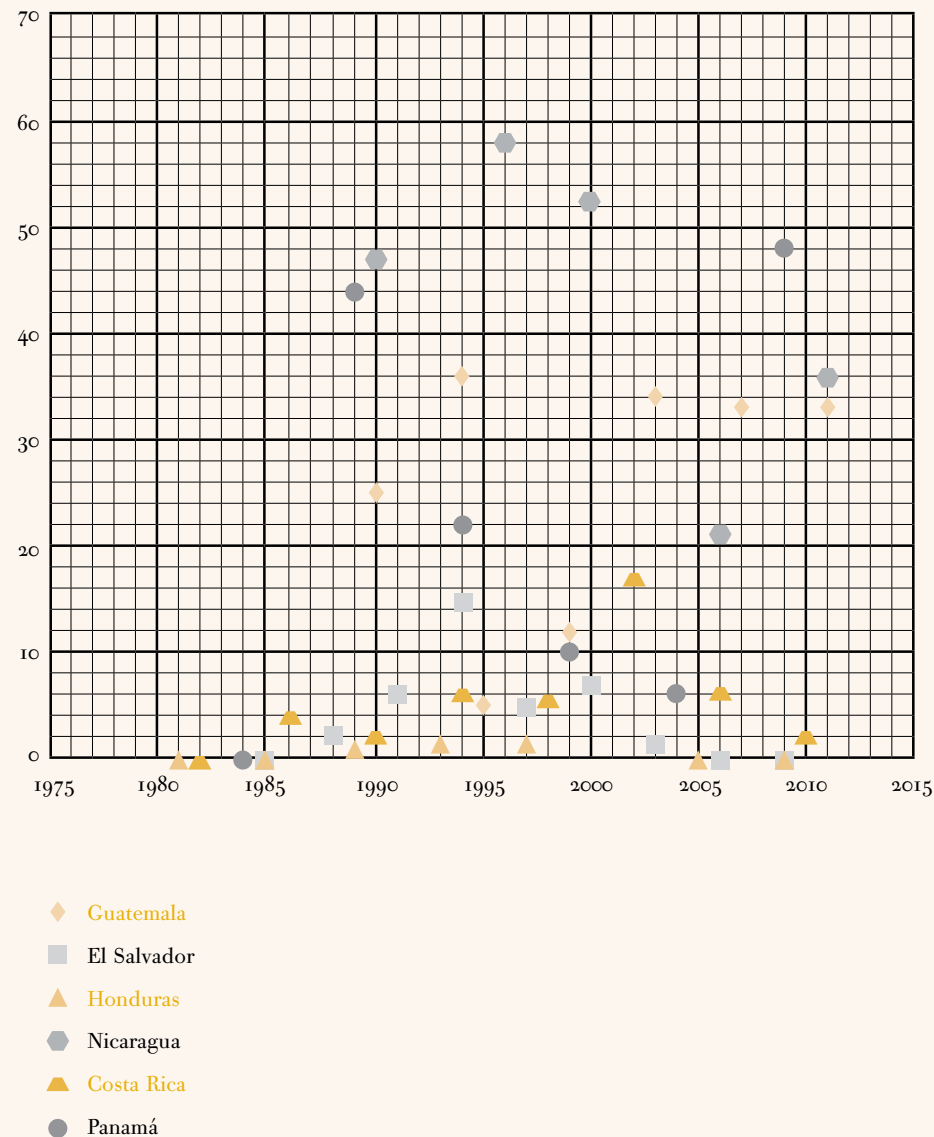
ÍNDICE ARTIGA-GONZÁLEZ

$$F_p = (ea + ed) / 2$$

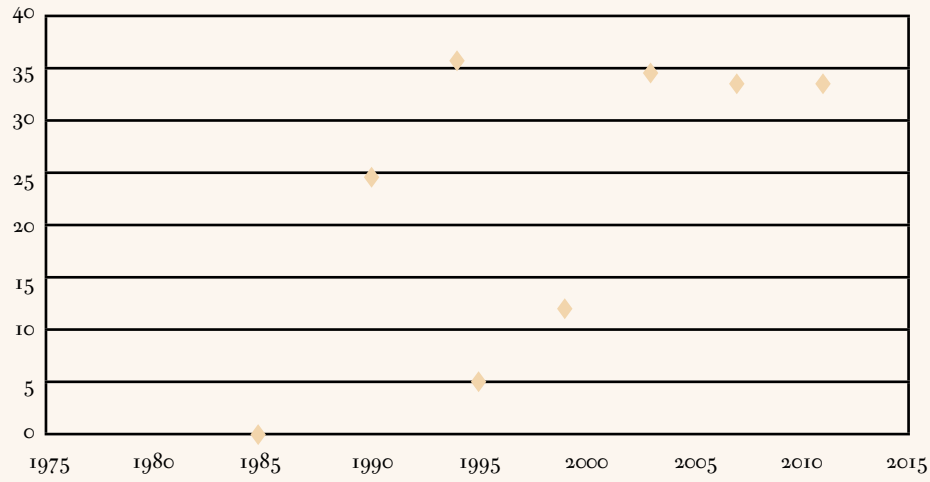
FLUIDEZ DE LA OFERTA PARTIDARIA CENTROAMERICANA



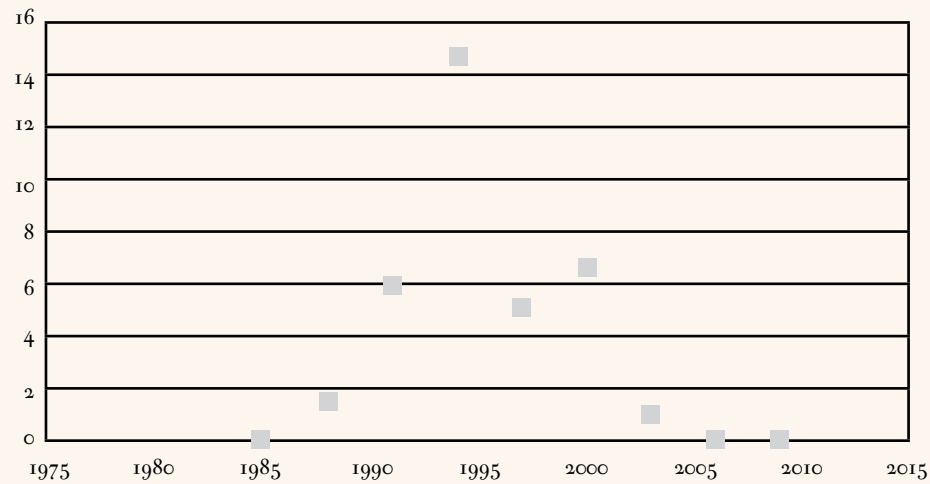
CENTROAMÉRICA: FLUIDEZ PARTIDARIA 1980 - 2013



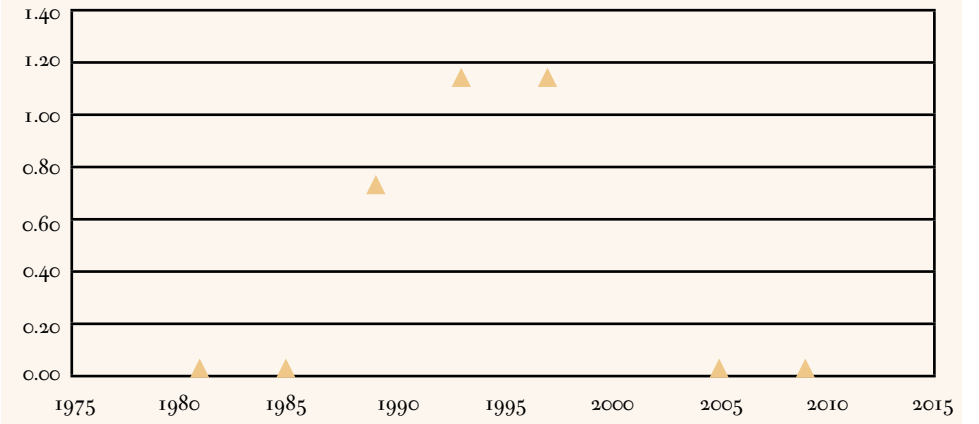
GUATEMALA: FLUIDEZ PARTIDARIA 1980 - 2013



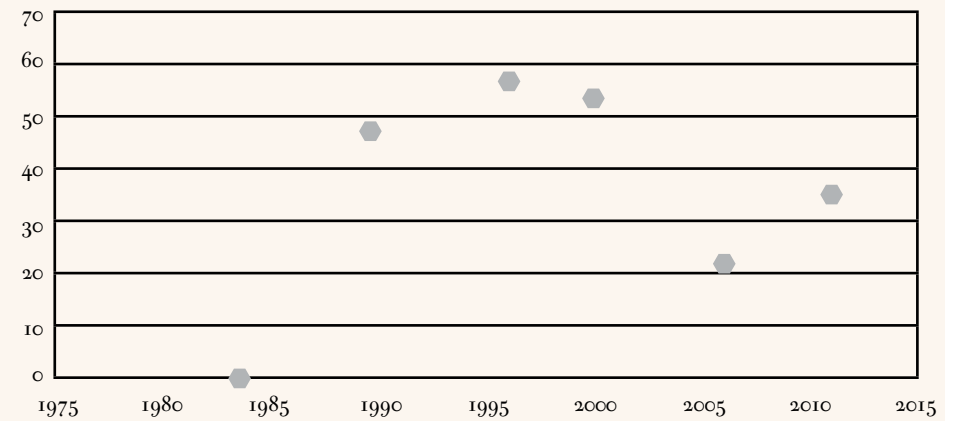
EL SALVADOR: FLUIDEZ PARTIDARIA 1980 - 2013



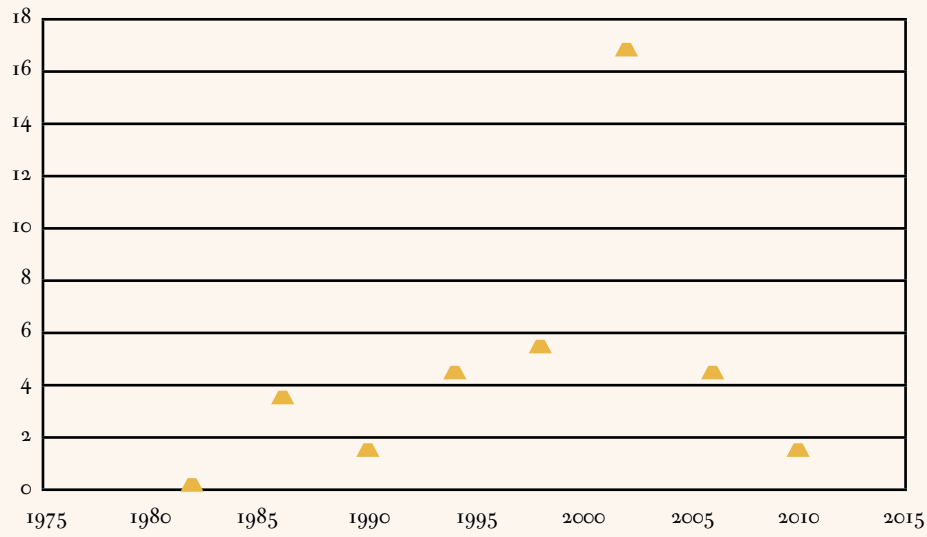
HONDURAS: FLUIDEZ PARTIDARIA 1980 - 2013



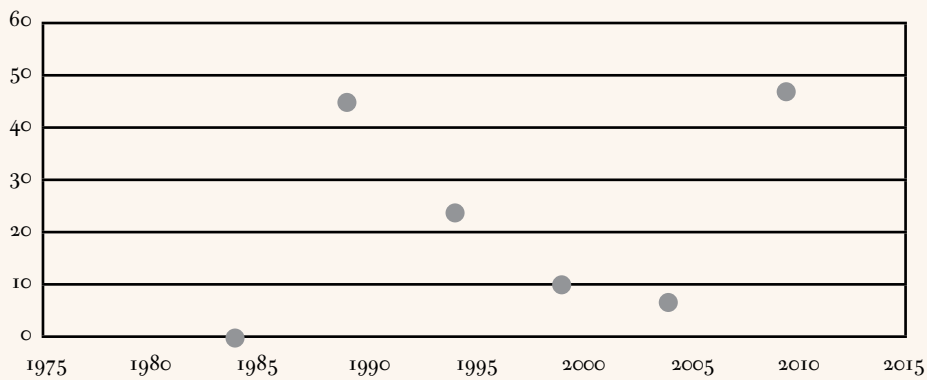
NICARAGUA: FLUIDEZ PARTIDARIA 1980 - 2013



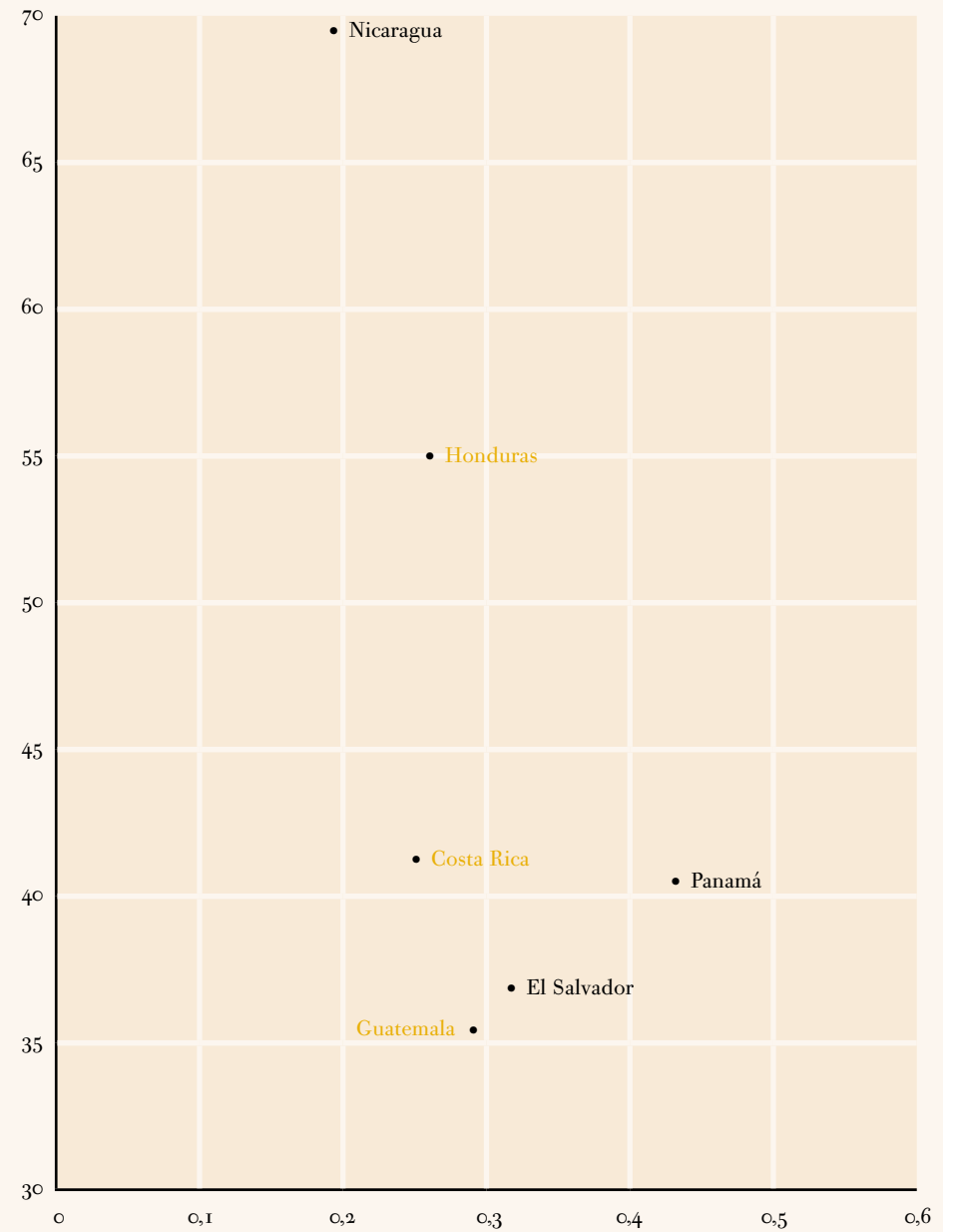
COSTA RICA: FLUIDEZ PARTIDARIA 1980 - 2013



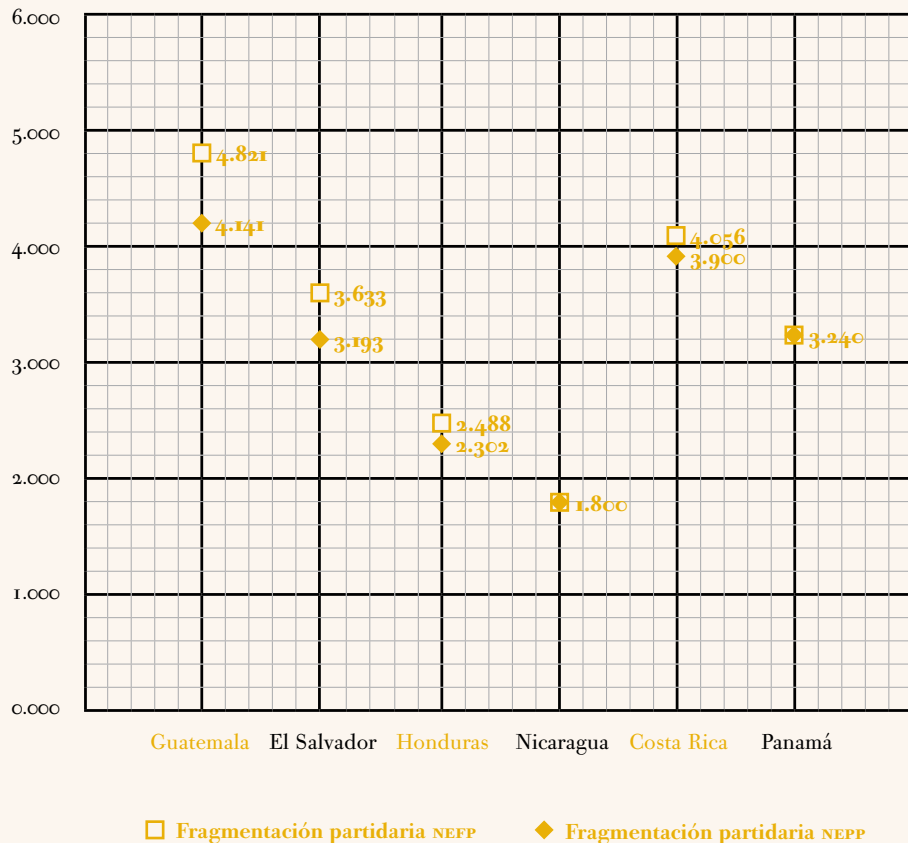
PANAMÁ: FLUIDEZ PARTIDARIA 1980 - 2013



PODERES PARTIDARIOS Y PODERES CONSTITUCIONALES



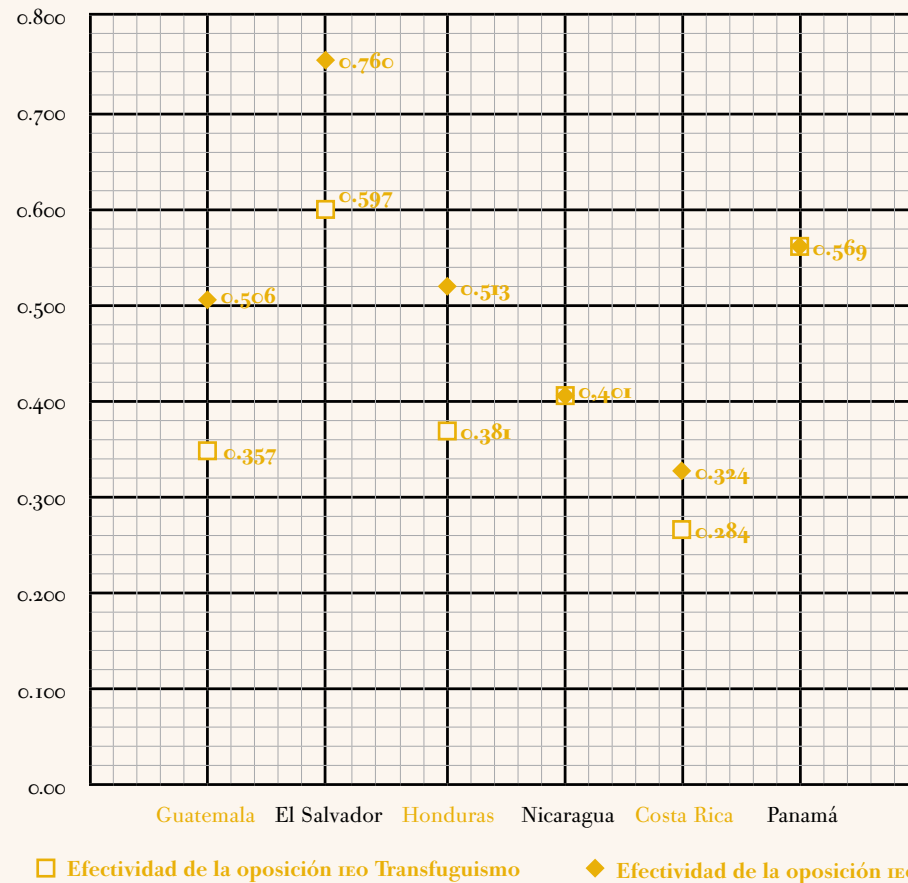
CENTROAMÉRICA: FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA POR RESULTADO ELECTORAL Y REALINEAMIENTO PARTIDARIO



Índice Laakso - Taagepera

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

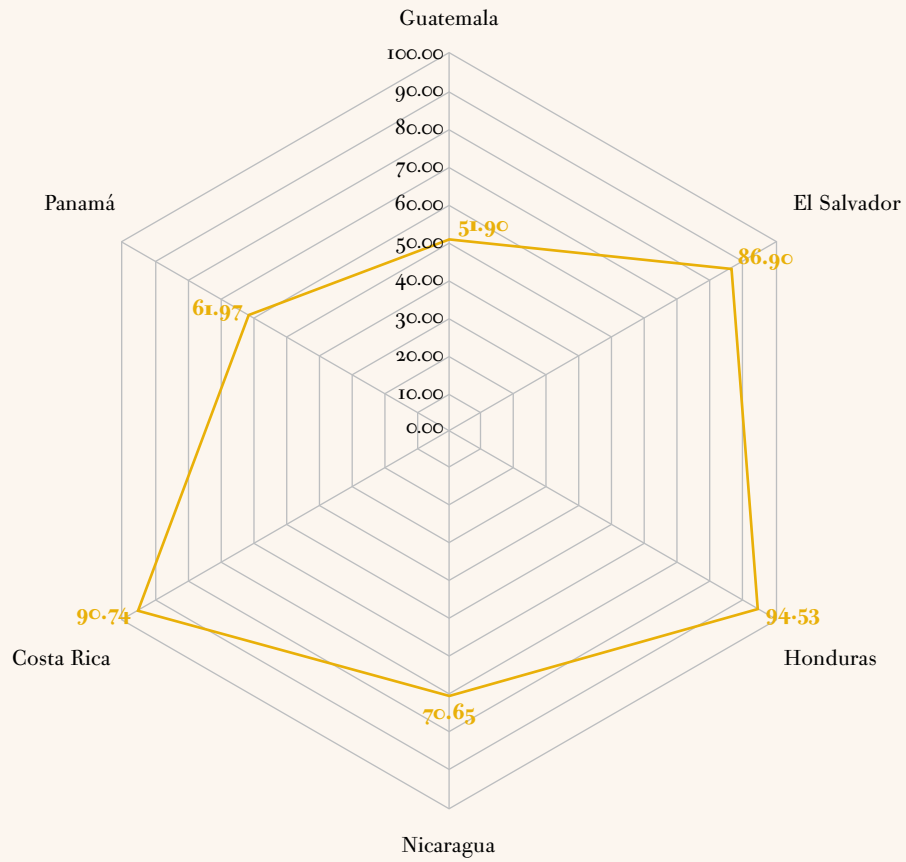
CENTROAMÉRICA: ÍNDICE EFECTIVO DE LA OPOSICIÓN POR COMPOSICIÓN ELECTORAL Y REALINEAMIENTO PARLAMENTARIO



Índice Altman & Pérez - Liñán

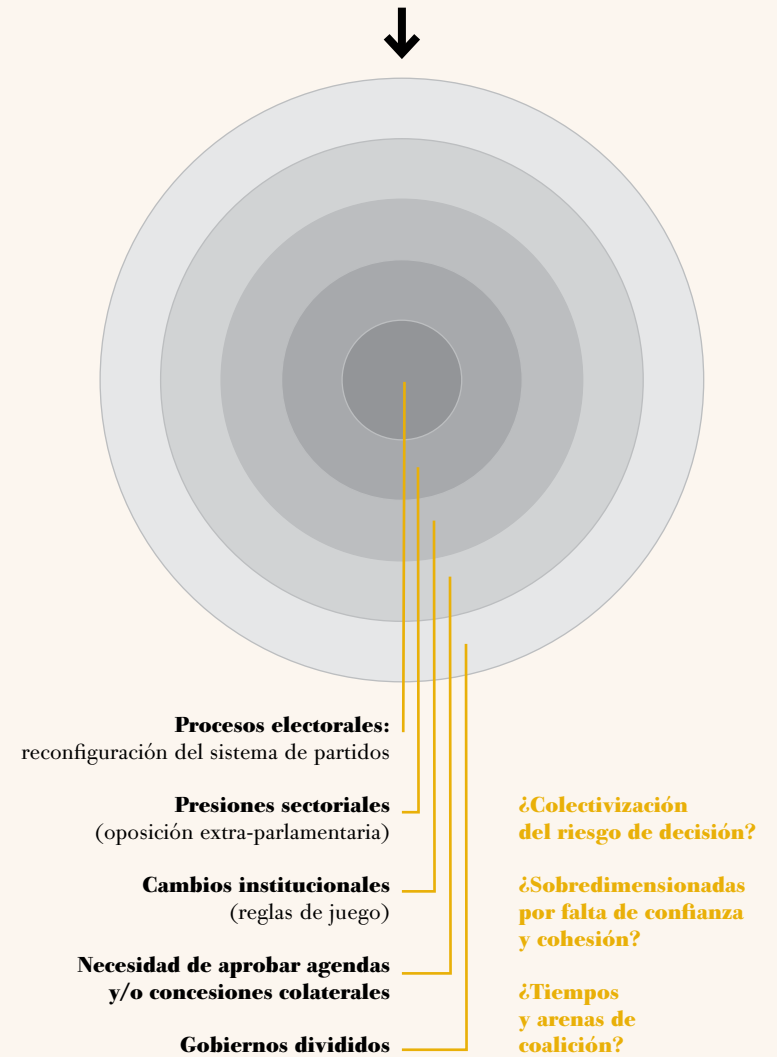
$$IEO = \frac{\left(\frac{\sum O_i^2}{\sum O_i} \right)}{\left(\frac{\sum g_i^2}{\sum g_i} \right)}$$

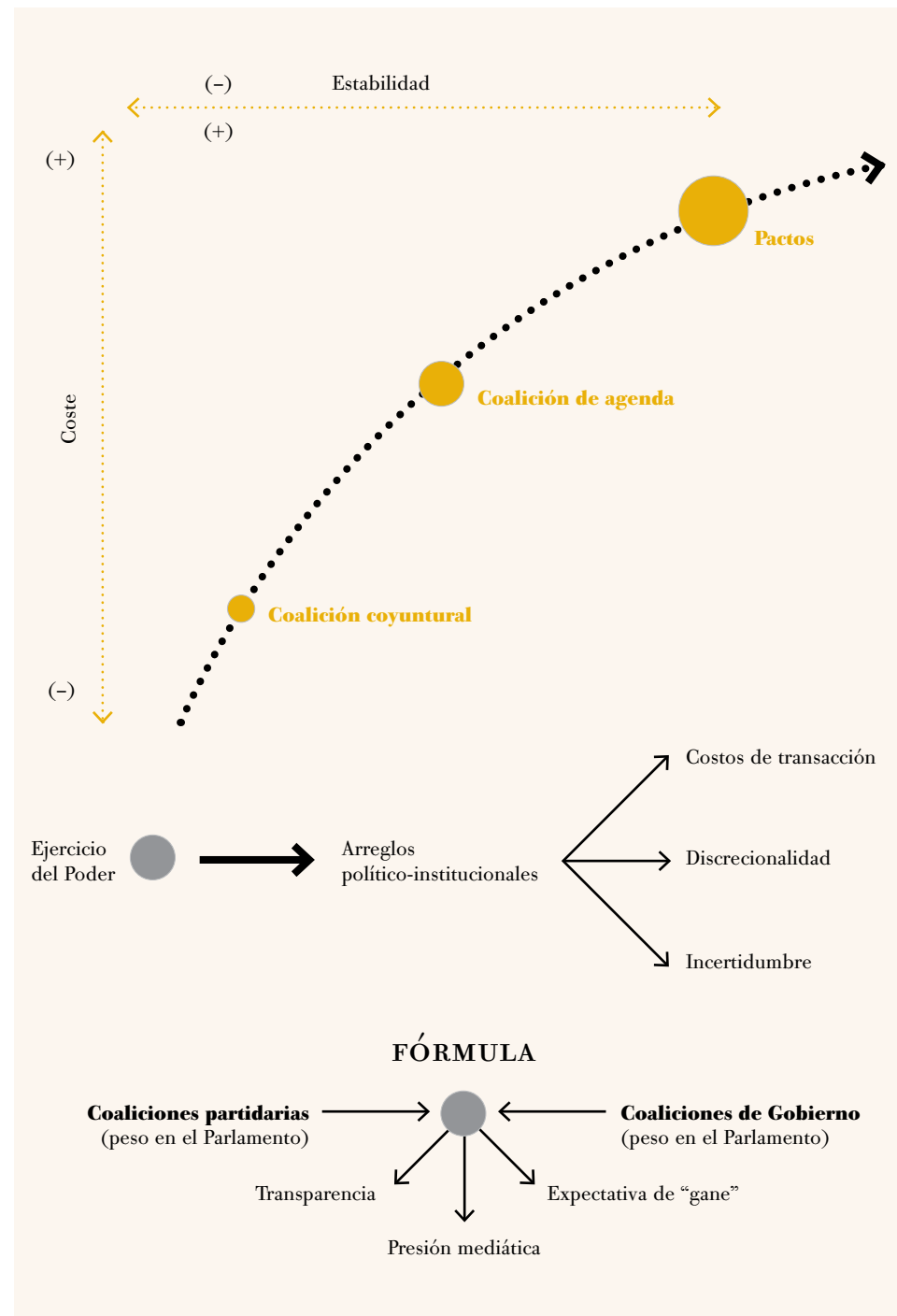
PORCENTAJE DE PERMANENCIA DE ESCAÑOS EN LAS BANCADAS LEGISLATIVAS



3. Centroamérica: una cultura de pactos y coaliciones

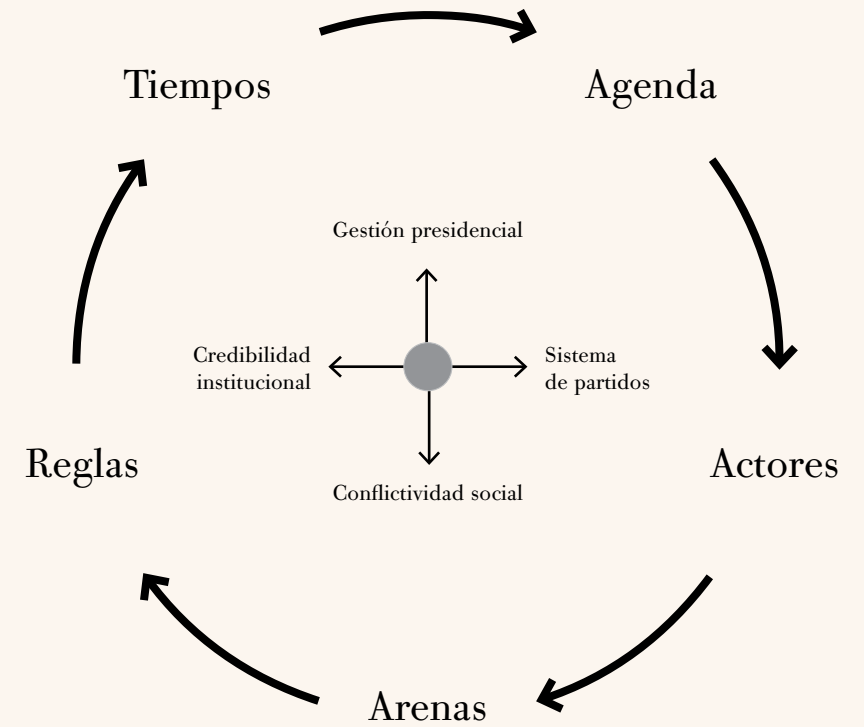
¿Por qué surgen los pactos y coaliciones?

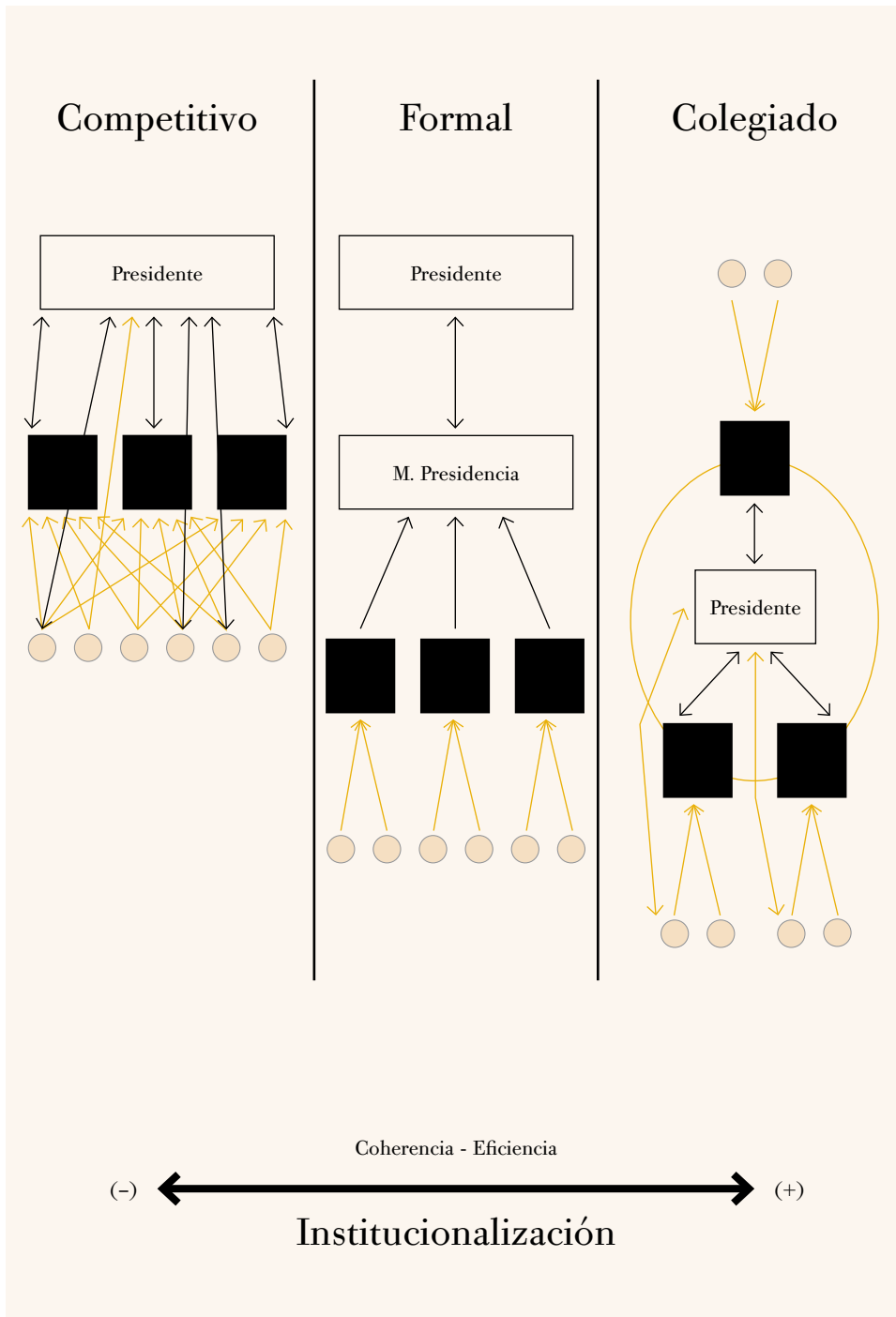




MOMENTO		PAÍS								
TIPO	CARACTERÍSTICA	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá			
PRE-ELECTORAL	PACTOS	Gabinetes / instituciones	Interpartidario	X	X	X	X	X	X	X
		Temáticos	Interpartidario	X						X
			Sociedad civil							
	COALICIONES	Electorales	Ejecutivo	X	X	X		X	X	
			Legislativo				X			
		Presidencial	X						X	
POST-ELECTORAL	PACTOS	Gabinetes / instituciones	Interpartidario							
		Gobernabilidad	Interpartidario					X		
			Sociedad civil	X	X	X	X	X	X	X
			Para mayorías		X	X	X		X	
		Agenda	X				X			
	COALICIONES	Parlamentarias	Agenda				X			
		Oposición	Proyecto	X				X		
			Veto					X		
			Control					X		
	PROCESOS DE LEGITIMIDAD SOCIAL	Grupos especializados	Comisiones de alto nivel	X	X	X		X	X	
			Grupos de notables					X		
		Diálogo social	Mesas de negociación	X	X	X	X	X	X	
			Concentración social	X	X	X		X	X	
			Plataformas de diálogo social	X	X		X			

4. Modelos de gestión de coaliciones





PAÍS	GESTIÓN PRESIDENCIAL	FUNCIONES POLÍTICAS				
		Impulso agenda estratégica	Coordinación institucional	Relaciones con el parlamento	Portavoz oficial	Canalización de la conflictividad social
Guatemala	Competitivo	Presidencia	Comisiones y asesores presidenciales	Secretario presidencial	Secretario presidencial / Ministro del ramo	Ministro del ramo
El Salvador	Formal	Presidencia	Presidencia	Secretarios presidenciales	Presidente	Presidente y asesores presidenciales
Honduras	Competitivo	Presidente	Ministro de la presidencia	Ministro de la presidencia	Presidente	Ministro de la presidencia
Nicaragua	Formal	Presidente / Primera Dama	Comisión del partido	Presidente / Comisión del partido	Primera Dama	Presidente / Comisión del partido
Costa Rica	Competitivo	Consejos de competitividad	Ministro de planificación	Ministro de la presidencia	Ministro de comunicación	Ministro de la presidencia
Panamá	Formal	Presidente	Presidente	Secretario ejecutivo del consejo del gabinete	Presidente	Ministro del ramo

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN CENTROAMÉRICA, 2013

PAÍS	PARTIDOS POLÍTICOS		TIPO DE OPOSICIÓN			LIDERAZGO			REDES INTRAPARTIDARIAS	
	Viejos	Nuevos	Con vocación de gobierno	Bisagra	Oposición permanente	Partidario	Carismático	Coyuntural	Autoritaria	Cooperativa
Guatemala		X	X	X	X		X	X		X
El Salvador	X	X	X	X	X	X	X		X	X
Honduras	X	X	X	X			X	X		X
Nicaragua	X	X	X	X		X	X	X	X	X
Costa Rica	X	X	X	X	X		X	X		X
Panamá	X	X	X	X			X	X	X	X

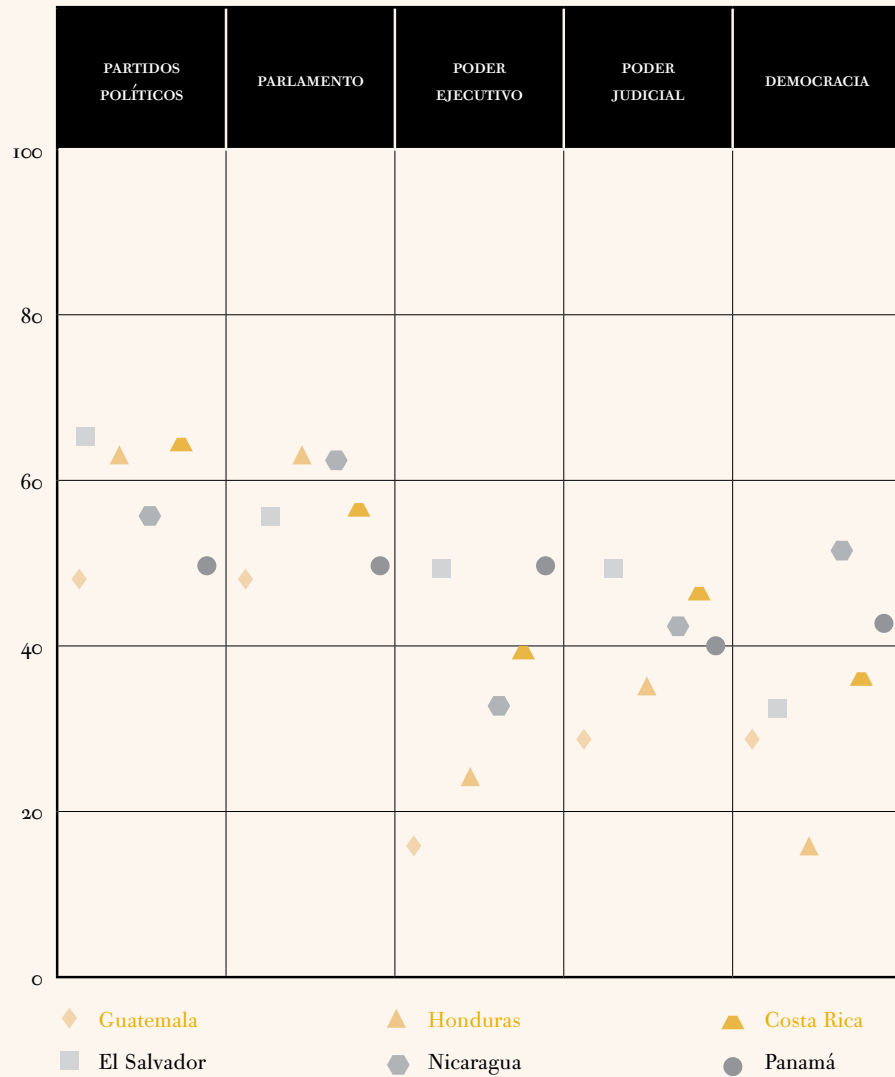
Fuente: revisión de estatutos partidarios y entrevistas a expertos.

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN CENTROAMÉRICA, 2013

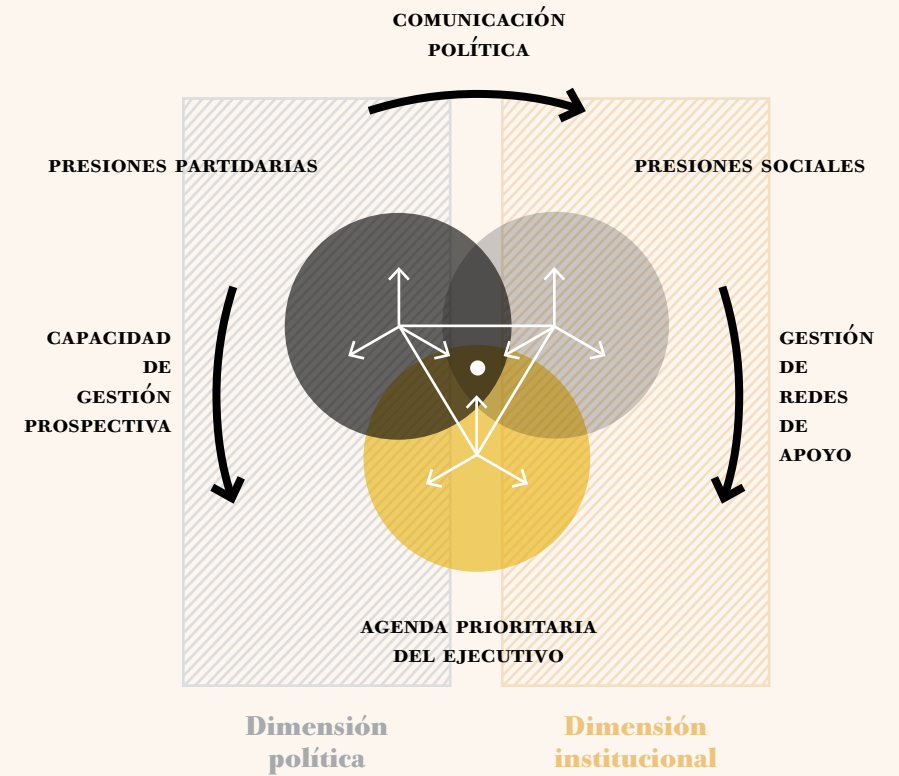
PAÍS	RELACIÓN PARTIDOS Y BANCADAS PARLAMENTARIAS			
	Inclusión	Colaboración	Supremacía	Autonomía
Guatemala	Todos los partidos			
El Salvador	Partidos mayoritarios		Partidos minoritarios	
Honduras	Partidos minoritarios	Partidos mayoritarios	Partidos minoritarios	
Nicaragua	Partidos mayoritarios		Partidos minoritarios	
Costa Rica		Partidos mayoritarios	Partidos minoritarios	
Panamá		Partidos mayoritarios	Partidos minoritarios	Partidos minoritarios

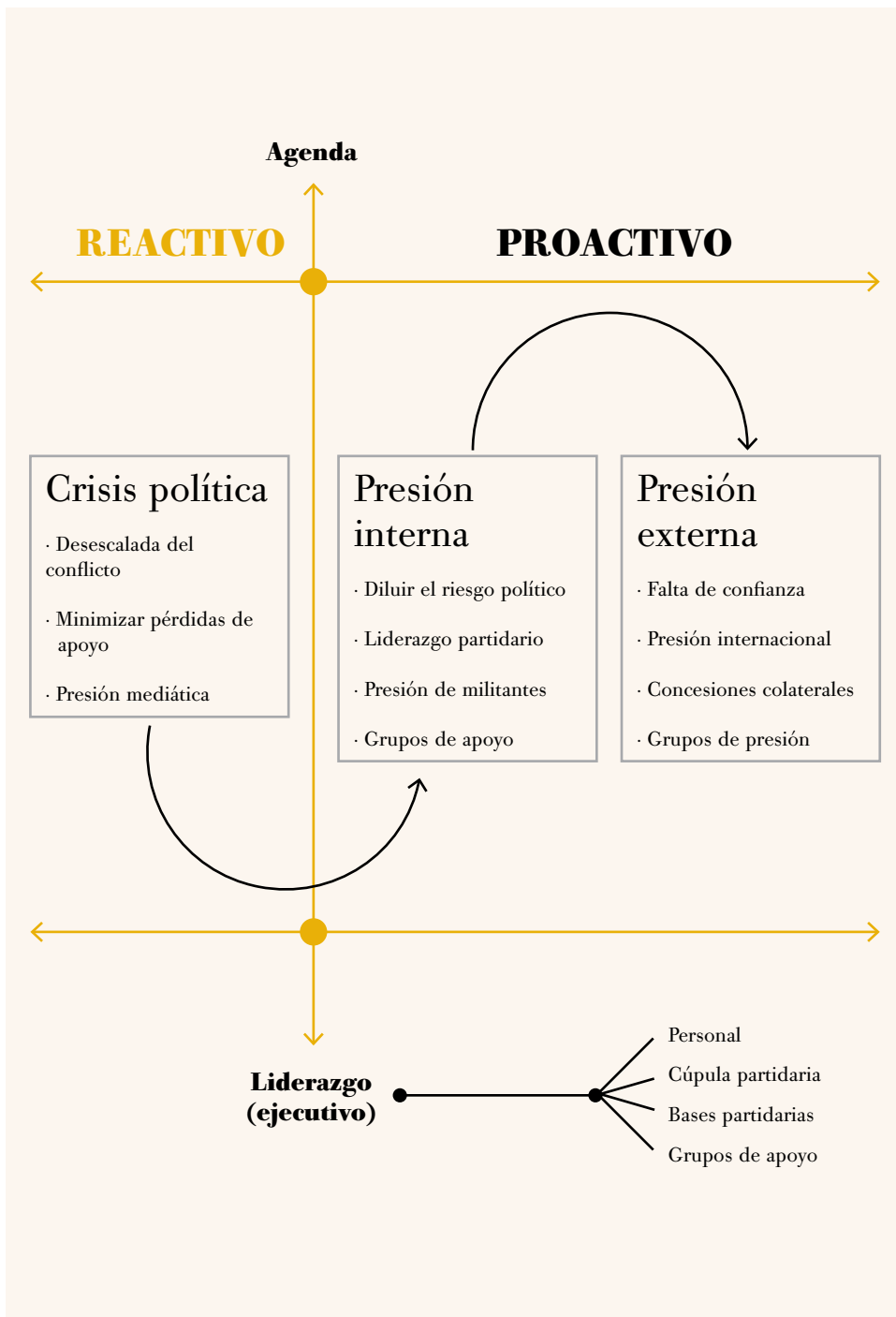
Fuente: revisión de estatutos partidarios y entrevistas a expertos.

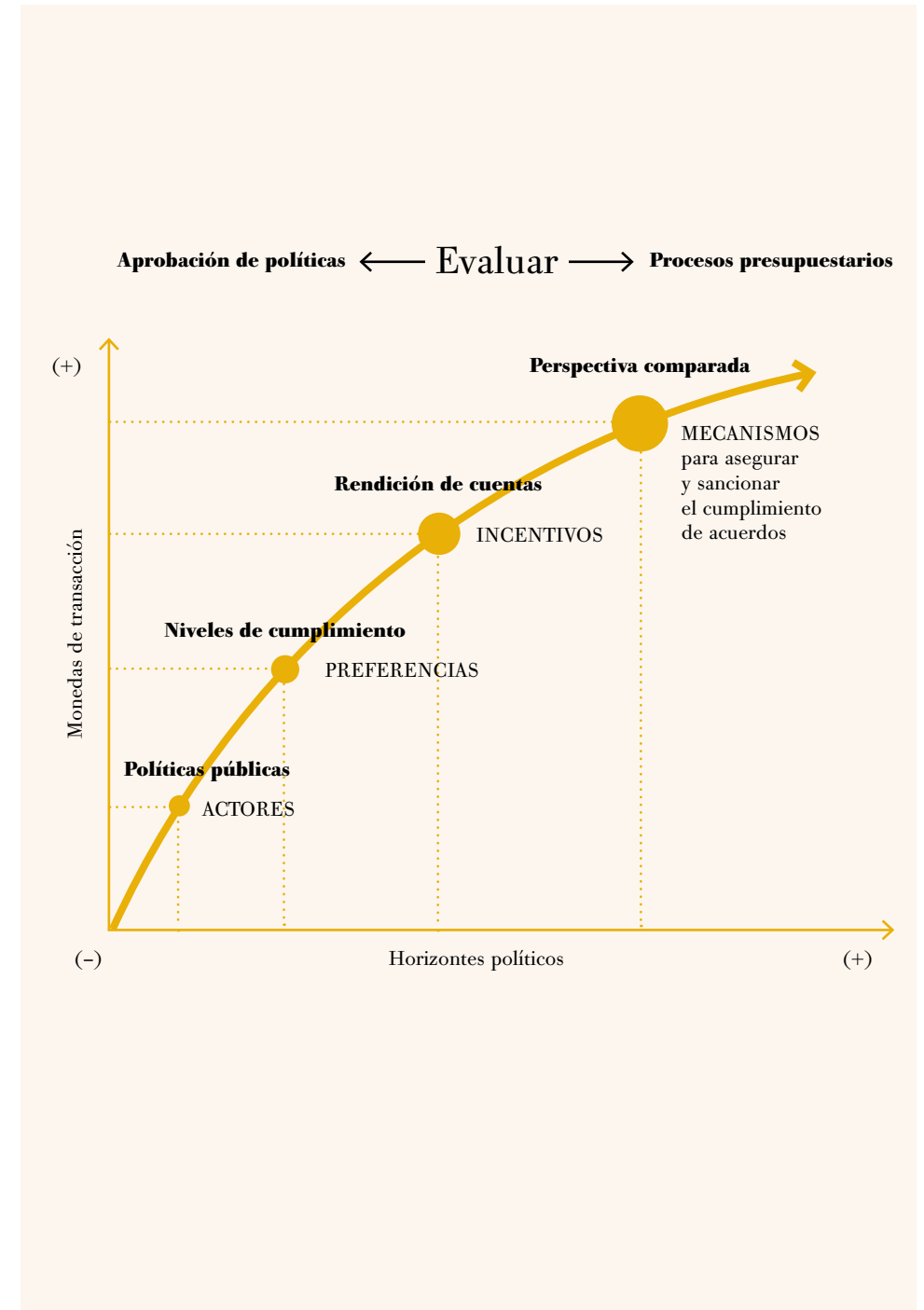
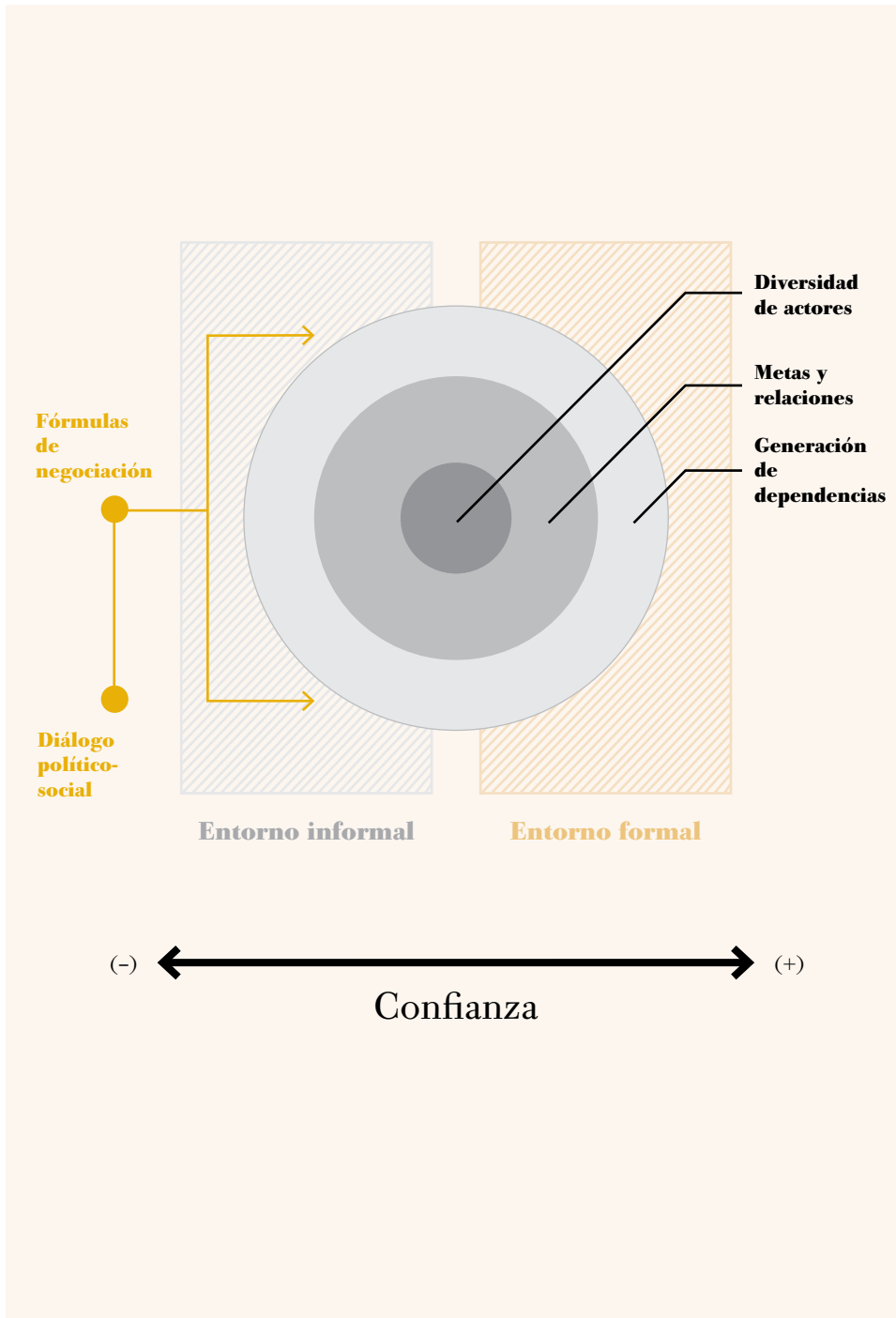
CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS



Fuente: elaboración propia con base en LATINOBAROMETRO 2012 & 2013.







ANEXO IV
**La forma parlamentaria
de Gobierno en España**

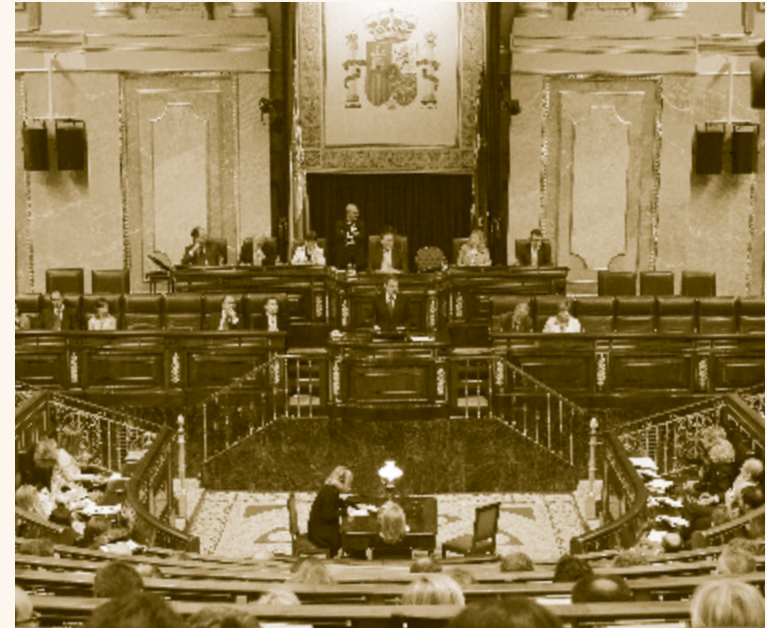
DR. JORGE VILLARINO MARZO

ALGUNAS AFIRMACIONES PREVIAS

- Crisis de la institución parlamentaria
- Necesidad de que el Parlamento encuentre su lugar en unas democracias marcadas por:
 - la preponderancia del Poder ejecutivo
 - la omnipresencia de los partidos políticos en la vida institucional

FORMA DE ESTADO Y FORMA DE GOBIERNO EN ESPAÑA

La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria (artículo 1.3 de la CE)



Congreso de los Diputados

**ELEMENTOS PROPIOS DE
LA FORMA PARLAMENTARIA DE GOBIERNO**

- La necesidad de que el Presidente del Gobierno y solamente él, goce de la confianza del Congreso de los Diputados
- La reconocida potestad constitucional por parte de aquél de disolver cualquiera de las dos Cámaras o ambas conjuntamente como resulta práctica habitual
- Esta última potestad es además equilibrada con la posibilidad que tiene el Congreso de los Diputados de aprobar una moción de censura, bien es cierto que de naturaleza constructiva

¿SE CUMPLE LA MÁXIMA CONCEPTUAL?

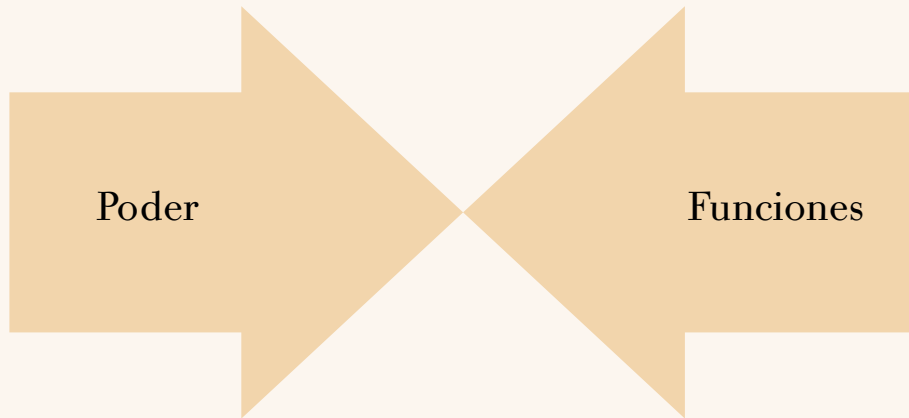
Forma
parlamentaria
de gobierno

Parlamento
centro de la
vida pública

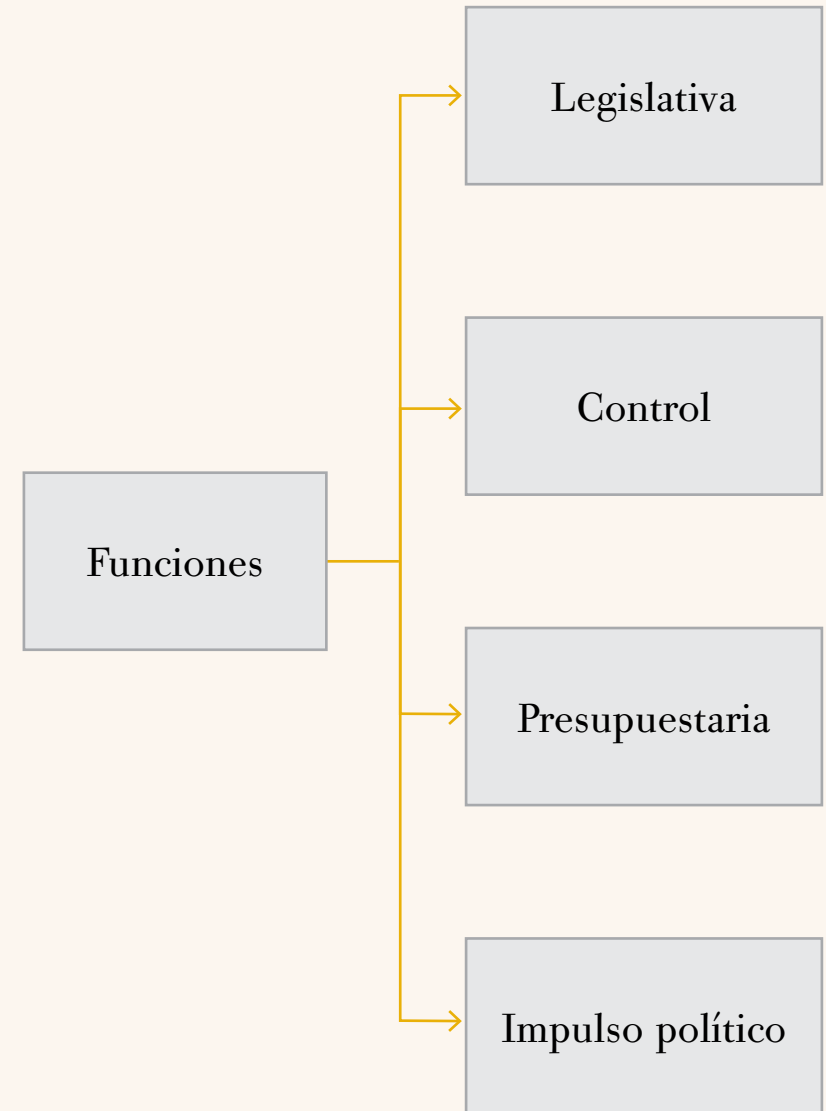
Parlamento
fuerte

¿DÓNDE SON FUERTES LOS PARLAMENTOS?



¿CÓMO SE DETERMINA EL PODER?LAS GRANDES PREGUNTAS

- ¿Se puede hablar de una centralidad del Parlamento en la forma de gobierno en España?
- ¿Es necesario que exista una centralidad del Parlamento para poder hablar verdaderamente de una forma parlamentaria de gobierno?

¿QUÉ FUNCIONES TIENE EL PARLAMENTO?

FUNCIÓN LEGISLATIVA

- Desde el punto de vista formal es al Parlamento al que corresponde la aprobación de las leyes, y se puede decir que materialmente también es así
- Sin embargo la realidad es que existen figuras que han permitido al Gobierno desplazar al Parlamento en el ejercicio de esa función tan esencial: el Decreto-Ley

EL DECRETO-LEY COMO INSTRUMENTO NORMATIVO (STC 51/2013)

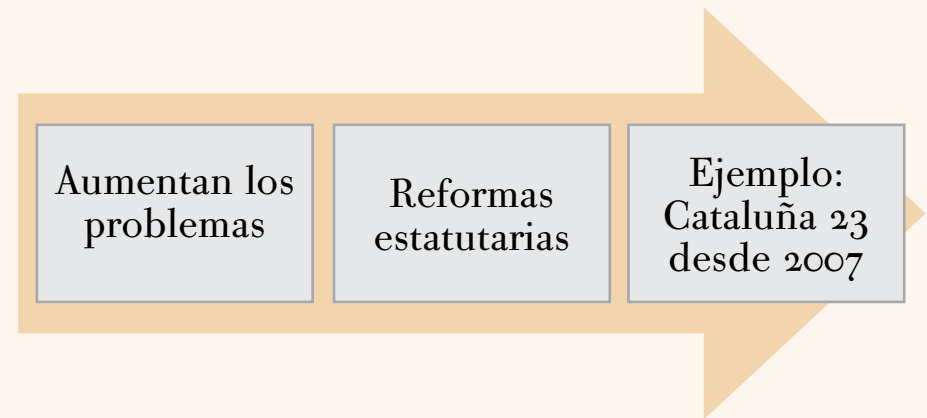
Articulación

Nuestra Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del decreto-ley que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta.

Utilización

En todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta.

DECRETO-LEY Y ESTADO DESCENTRALIZADO



OTRAS FACULTADES GUBERNAMENTALES

Oposición a la tramitación de enmiendas

Declaración de urgencia

Posibilidad de retirar proyectos

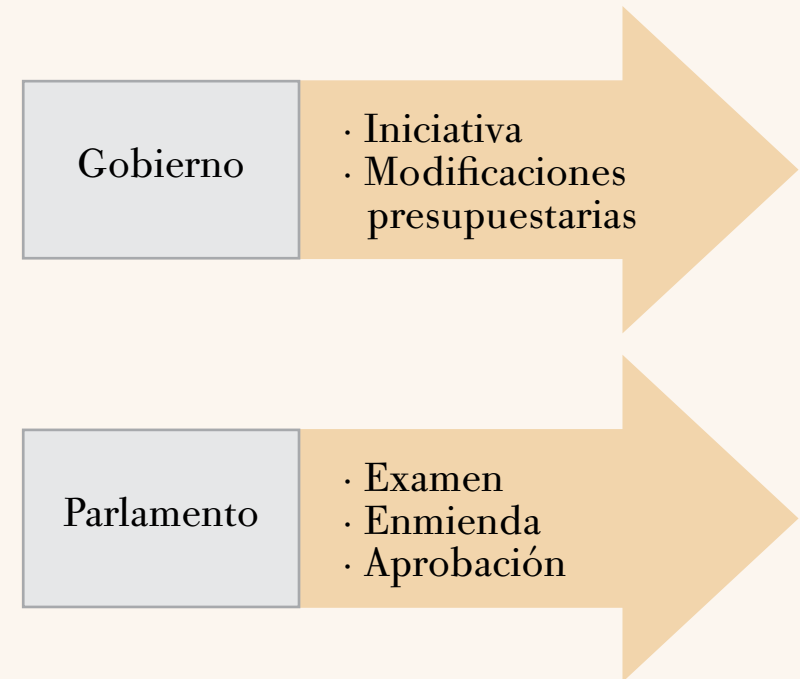
SITUACIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

- La creciente complejidad del ordenamiento jurídico,
- las exigencias de los pactos políticos,
- el aumento de los centros de producción normativa con una notable actuación de la Unión Europea,
- la progresiva complejidad social,
- la dirección del proceso por parte del ejecutivo
- y la participación de los agentes sociales y económicos como grupos de presión.

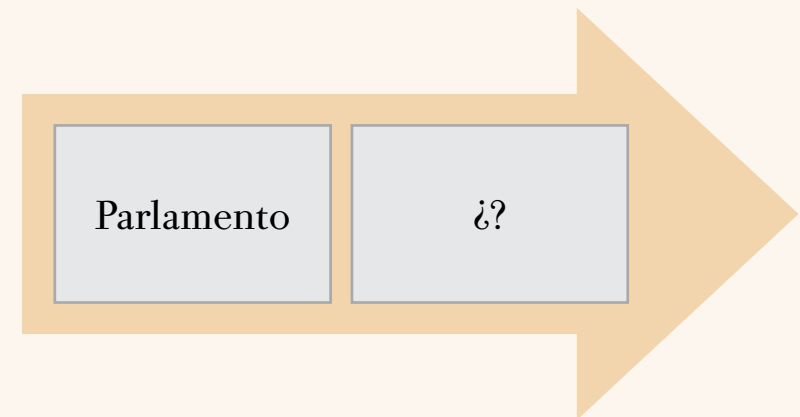
FUNCIÓN PRESUPUESTARIA

Lógica: el Presupuesto como instrumento financiero de la dirección política del Gobierno

DIVISIÓN DE FUNCIONES



UNA VEZ APROBADO:
¿QUÉ SE HACE CON EL PRESUPUESTO?



EL CONTROL PRESUPUESTARIO

- Año 2010 se aprueba la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales

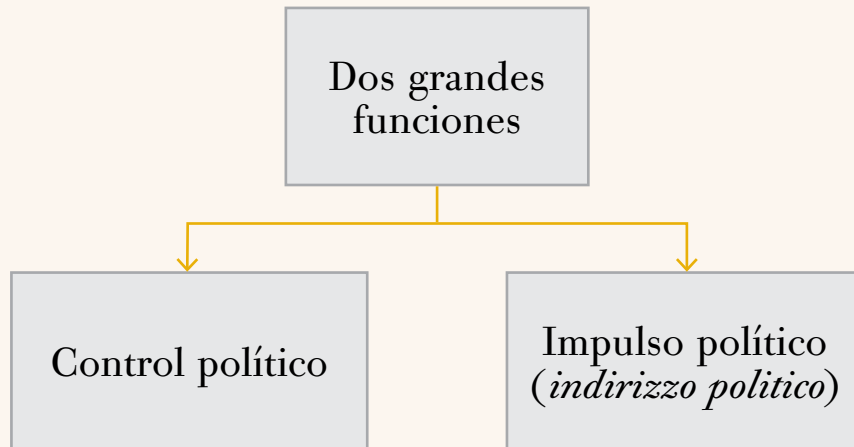
LA OFICINA DE CONTROL PRESUPUESTARIO (I)

- La Exposición de Motivos demostraba la falta de centralidad del Parlamento: “necesidad de articular en el seno de las Cámaras un mecanismo eficaz de asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y sobre aquellos aspectos que tengan repercusión en los ingresos y gastos públicos...”

LA OFICINA DE CONTROL PRESUPUESTARIO (II)

- Es a la Oficina a la que corresponde el seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de su liquidación (artículo 6 de la Resolución)
- Labor de asesoramiento con funciones similares a las que la *Congressional Budget Act of 1974* atribuye a la Oficina Presupuestaria del Congreso de los Estados Unidos (artículo 202 del Título II de la ley de 1974)
- La Oficina se ha puesto en funcionamiento en el año 2013 y supone un paso significativo en cuanto al desempeño de la función presupuestaria por parte del Parlamento español

¿QUÉ PAPEL LE QUEDA AL PARLAMENTO?



FUNCIÓN DE CONTROL

- Función central de la institución parlamentaria
- Dación de cuentas como elemento propio de la forma de gobierno parlamentaria
- Caja de resonancia de la realidad social

INSTRUMENTOS DE CONTROL

- Comparecencias de autoridades gubernamentales: la fina línea entre información y control
- Necesidad de información (y asesoramiento) para un adecuado control
- Preguntas e Interpelaciones: (*question time*)
 - Diferente naturaleza
 - Similar función
- Mecanismos extraordinarios:
 - Moción de censura (constructiva)
 - Cuestión de confianza

FUNCIÓN PRESUPUESTARIA

- Función de dirección, orientación o impulso político
- Omisión constitucional
- Constituye una gran parte del quehacer diario del Parlamento

FINALIDAD DE ESTA FUNCIÓN

- Origen histórico: posguerra
- Recuperar la *centralité* de la institución parlamentaria (Italia)
- *Reinventer le Parlement* (Francia)
- Objetivo → Se pretendía que la institución representativa de todas las clases y estratos sociales que deriva directamente de la soberanía popular se convirtiese en la clave de bóveda de las instituciones democráticas estatales

INSTRUMENTOS

- a) Los planes, programas y comunicaciones del Gobierno
- b) Las propuestas de resolución y las proposiciones no de ley
- c) Las mociones
- d) La comparecencia del Gobierno ante el Parlamento y las sesiones informativas
- e) La coordinación, autorización y aprobación de actuaciones
- f) Elección de titulares de otros órganos institucionales

ALGUNAS REFLEXIONES AÑADIDAS

- El continuo cuestionamiento de la “legitimidad”
- Los nuevos cauces de participación
- La fuerte presencia de los partidos políticos en las instituciones

UN LARGO DEBATE:
LA ELECCIÓN DE OTROS ÓRGANOS

Concepto de legitimidad como centro del debate:

- Legitimidad de origen
- Legitimidad de ejercicio
- Legitimidad de juicio “mediático”
- Legitimidad social (weberiana): legítimo es aquello que es considerado como tal por la sociedad.

CAUCES DE PARTICIPACIÓN: EL MITO DE LAS WIKIRREVOLUCIONES POLÍTICAS

- Democracia representativa como único cauce de articulación de la participación política
- Las nuevas tecnologías no van a sustituir los mecanismos de representatividad, sino simplemente a acompañarlos

UN FACTOR DETERMINANTE:
LA OMNIPRESENCIA DE LOS PARTIDOS

- La presencia de los partidos políticos “empapa” las instituciones y el partido político está muy presente después de las elecciones
- El grupo parlamentario como proyección del partido político dentro del Parlamento
- Los partidos y los grupos parlamentarios están fuertemente jerarquizados

**ELECCIONES, GRUPOS
PARLAMENTARIOS Y CIUDADANOS**

- Se vota al “cabeza de lista” y no a las listas
- Es el Grupo parlamentario el que representa a los ciudadanos y no el Diputado individual
- No hay mandato imperativo pero sí mandato de partido
- Ausencia de autonomía del Diputado individual, incluso en el plano formal

CONCLUSIONES

- Formalmente existe una forma de gobierno parlamentaria
- Materialmente el Parlamento no es el centro de la vida política entendido como centro de adopción de decisiones
- Existe un fuerte presidencialismo bajo una apariencia de forma parlamentaria de gobierno
- El Parlamento puede y debe recuperar esa centralidad potenciando las funciones donde todavía tiene margen de actuación
- El Parlamento ha de poner “de su parte” a los ciudadanos



Memoria fotográfica

































LXII LEGISLATURA

CÁMARA DE DIPUTADOS

