

ISSN: 2007-7130

De Política

Revista de la
Asociación Mexicana
de Ciencias Políticas

De Política
año 2 núm. 2
enero-junio 2014

2

AMECIP

Miembro número 158 de IPSA.

De Política

Revista de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (Amecip)

José Manuel Luque Rojas

Presidente del Consejo Directivo Amecip

María Margarita Argüelles Gómez

Secretaria Ejecutiva Amecip

Víctor Manuel Reynoso Angulo

Director

CONSEJO EDITORIAL

Víctor Manuel Alarcón Olguín (Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México); María Margarita Argüelles Gómez (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México); Felipe Carlos Betancourt Higareda (Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México); José Luis García Aguilar (Universidad Iberoamericana Puebla, México); Víctor Manuel Figueras Zanabria (Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico); Francisco Lizcano Fernández (Facultad de Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México); Jesús Tovar Mendoza (Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México); Francisco Aceves (Universidad de Guadalajara); Willibald Sonnleitner (El Colegio de México); Margarita Jiménez Badillo (Universidad Autónoma de Guerrero).

CONSEJO ASESOR

Leonardo Morlino (School of government, Luiss Guido Carli, Roma, Italia); Dieter Nohlen (Universidad de Heidelberg, Alemania); Philippe Schmitter (European University Institute, Italia); Ludolfo Paramio (Instituto Universitario Ortega y Gasset, España); Timothy J. Power (Universidad de Oxford, Reino Unido); Manuel Alcántara Sáez (Universidad de Salamanca, España).

Elizabeth Valdez Alvarez

Editor responsable

Enrique Trejo Santos

Cuidado de la edición

Felipe Carlos Betancourt Higareda

Traducción

Daniela Podestá Siri

Diseño de portada e interiores

De Política, año 2 núm. 2, enero-junio 2014 es una publicación semestral editada y distribuida por la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas A.C. (Amecip), con domicilio en calle Siempre Viva núm. 1976 norte, Col. Jardines del Bosque, C.P. 81248, Los Mochis, Sinaloa, México. Tel.: 01 (222) 8-91-22-71, www. <http://amecip.org.mx/>, amecipdepolitica@gmail.com, vmra58@yahoo.com.mx. Editor responsable: Elizabeth Valdez Alvarez. Reserva de Derechos al uso exclusivo 04-2013-04121111900-102, otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. De Política ISSN: 2007-7130, ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS, A.C. Impresa por: Idearte Publicidad, Privada Oaxaca 527 Colonia Patrimonio, C.P. 72450, Tel. (222) 5764489 Correo: idearte03@hotmail.com. Este número se terminó de imprimir en julio de 2014. El tiraje consta de 200 ejemplares.

Tabla de contenido

Artículos

Lázaro Cárdenas: la institucionalización del liderazgo de masas
ARNALDO CÓRDOVA — 7

Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos
DIETER NOHLEN — 35

La crisis de la Unión Europea como crisis de la democracia
LUDOLFO PARAMIO — 73

Personalistic leadership, party politics, and the quality
of democracy: the case of Italy
GIANFRANCO PASQUINO — 91

Competitividad electoral y gobiernos divididos:
el caso del Distrito Federal (1997-2012)
GABRIELA MAGDALENO DEL RÍO Y GABRIELA YÁÑEZ RIVAS — 117

Lobbying en América Latina: Una introducción teórica
MARIO RICCIARDI — 139

Miscelánea

Roberto Friol, el Gordo Insurgente (Remembranzas
de los ochenta en la Biblioteca Nacional de Cuba)
LUIS ÁNGEL ARGÜELLES ESPINOSA — 167

La Amecip en el Primer Congreso Internacional
de Ciencia Política en México
MARGARITA ARGÜELLES GÓMEZ — 187

Reseñas

¿Podemos reducir la corrupción en México?
Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance
VÍCTOR MANUEL FIGUERAS ZANABRIA — 195

Del Exotismo al sentido común
VICTOR MANUEL REYNOSO ANGULO — 199

Colaboradores — 201

Instrucciones para colaboradores — 204

Presentación

Con satisfacción presentamos el segundo número de la revista *De Política*, publicación académica de la Asociación Mexicana de Ciencias Sociales. Como en el número anterior (<http://amecip.org.mx/revista/numeros/469-numero-1-1>), dividimos el actual en tres partes: artículos académicos, miscelánea y reseñas.

La primera parte presenta resultados de investigaciones originales. Continuamos con una visión amplia de la Ciencia Política, recuperando temáticas muy diversas. Encabeza el número un artículo de Arnaldo Córdova, politólogo mexicano recientemente fallecido. Profesor e investigador de la UNAM, fue un autor central en la Ciencia Política mexicana. El texto aquí publicado vincula tres cuestiones claves en la consolidación de los regímenes políticos del siglo XX: la política de masas, el liderazgo y la institucionalización. Temas que Córdova trabajó de manera brillante a lo largo de su vida.

Le sigue un detallado y erudito texto de Dieter Nohlen sobre una temática que podemos considerar clásica: los efectos de los sistemas electorales (la forma como los votos se convierten en escaños) en los diversos aspectos de la vida política, particularmente en el sistema de partidos. Nohlen revisa críticamente a los principales autores que han tratado este tema, para proponer su propio punto de vista.

Ludolfo Paramio presenta, desde la perspectiva de la democracia, análisis y reflexiones sobre las dificultades recientes que la Unión Europea enfrenta. Gianfranco Pasquino por su parte nos ofrece un interesante análisis de la ausencia de liderazgos políticos relevantes en la Italia contemporánea. Las investigadoras Gabriela Magdaleno del Río y Gabriela Yáñez Rivas analizan uno de los casos más interesantes de la política local de México: la capital del país. Además de la importancia política, cultural y económica de esta entidad, llama la atención su peculiaridad electoral, pues ahí el Partido de la Revolución Democrática ha sido predominante a lo largo de varias elecciones.

Finalmente, incluimos un texto teórico sobre un tema insuficientemente analizado en América Latina: el cabildeo o *lobbying*, escrito por Mario Ricciardi.

Nuestra revista contiene pues dos textos teóricos (sobre los efectos de los sistemas electorales y sobre el cabildeo), dos sobre Europa (la crisis de la Unión Europea y su relación con la democracia y el liderazgo político en Italia en relación con la calidad de la democracia en ese país) y dos textos sobre México (la institucionalización del liderazgo de masas, uno de los aportes del cardenismo, y la situación político institucional de la capital del país). Siete autores de cinco países (Alemania, Argentina, España, Italia y México) que a la diversidad de temas y al pluralidad de enfoques le añaden la multiplicidad nacional, todas ellas parte de la vocación de nuestra Asociación.

Víctor Reynoso

Presentation

It is a great a pleasure for us to release the second issue of *De Política*, the official journal of the Mexican Association of Political Science (Amecip). Just as in the previous issue, the current one was divided in three parts: research articles, miscellany and book reviews.

The first part publishes the outcome of original research projects. In this part, we continue having a broad approach to political science, focusing on diverse themes simultaneously. First and foremost, the research article of Professor Arnoldo Córdova, a prestigious research professor who passed away recently and who was a senior scholar of political science in Mexico. This article links three key issues for the consolidation of the political regimes of the twenty century: mass politics, leadership and institutionalization, topics that Professor Arnoldo Córdova researched throughout his life.

Then a very detailed and sophisticated research article of Professor Dieter Nohlen on the effect of electoral systems (the way votes become seats in the Parliament or Congress) in different aspects of political life, especially in the party system, continues. In this article Professor Nohlen reviews critically the diverse authors who contribute to this area of research, providing at the same time his own perspective to this thematic area.

Subsequently, Ludolfo Paramio provides us his analyses and reflections on the current difficulties that the European Union is facing. On the other hand, Gianfranco Pasquino carries out an interesting analysis about the absence of major political leaders in contemporary Italian politics. Conversely, research professors Gabriela Magdaleno and Gabriela Yáñez Rivas carry out one of the most interesting case studies of Mexican sub national politics: Mexico City. Apart from its economic, political and cultural relevance, the electoral history of the nation's capital is unique or at the least especial, because the Party of the Democratic Revolution (PRD) has prevailed there since the democratization of this entity.

Finally, a theoretical article, written by *Mario Ricciardi*, about one understudied issue in Latin American politics, is included: *lobbying*.

This issue contains two theoretical articles (one on the effects of the electoral systems and one on *lobbying*), two articles about European politics (one on the crisis of the European Union and its relationship with democracy and the other one on political leadership in Italy and its relationship with the quality of democracy in this country) and two articles on Mexican politics (the institutionalization of mass leadership (one of the legacies of the *Cardenismo*) and the current state of affairs of the local politics of the nation's capital. In this issue we will find seven authors from five different countries (Germany, Argentina, Spain, Italy and Mexico), whose multiple national origins add to the diversity of topics and the plurality of approaches of *De Política*, all these features inherent part of Amecip's vision and mission.

Victor Reynoso

ESTRUCTURA Amecip

Junio 1 de 2012, Mérida, Yucatán.

CONSEJO DIRECTIVO: El Consejo directivo de la Amecip está conformado por 15 miembros y un Secretario General del Congreso.

I. Presidente del Consejo Directivo	José Manuel Luque Rojas	Universidad Autónoma de Sinaloa. Facultad de Derecho y Ciencia Política.
II. Vicepresidente del Consejo Directivo	Efraín Eric Poot Capetillo	Universidad Autónoma de Yucatán.
III. Secretaria Ejecutiva	María Margarita Argüelles Gómez	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
IV. Secretario de Organización	Víctor Manuel Alarcón Olguín	Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Iztapalapa.
V. Secretario de Relaciones Institucionales	Jesús Tovar Mendoza	Universidad Autónoma del Estado de México. Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades.
VI. Secretario de Relaciones Internacionales	Ernesto Hernández Norzagaray	Universidad Autónoma de Sinaloa. Facultad de Ciencias Sociales.
VII. Secretario de Coordinación de Eventos Académicos	Lerins Rafael Varela Castro	Universidad Autónoma de Coahuila. Ciencias Políticas y Administración Pública.
VIII. Secretario de Publicaciones y Revista Institucional	Víctor Manuel Reynoso Angulo	Universidad de las Américas Puebla. Facultad de Ciencias Políticas.
IX. Secretario Académico	Víctor Manuel Muñoz Patraca	Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Estudios Políticos.
X. Secretaria del Congreso Anual	María Margarita Argüelles Gómez	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
XI. Secretario de Membresías y Registro de Asociados	Octaviano Moya Delgado	Universidad Autónoma de Sinaloa. Facultad de Derecho y Ciencia Política.
XII. Secretario de Estudiantes de Posgrado	Francisco Javier Serrano González	Universidad Autónoma de Baja California.
XIII. Secretario de Comunicación, Imagen Institucional y Redes Sociales	Jorge Alberto Chan Cob	Universidad de Quintana Roo.
XIV. Secretario de Capacitación y Actualización Académica y Metodológica	Susana Candelaria Pech Campos	Universidad Autónoma de Campeche.
XV. Secretaria de Distinciones Académicas, Becas y Promoción Científica	Gabriela Yolanda Castañón García	Universidad Autónoma de Hidalgo.
XVI. Secretario de la Enseñanza y Evaluación de la Ciencia Política	Gustavo López Montiel	Tecnológico de Monterrey campus Ciudad de México.

Lázaro Cárdenas: La institucionalización del liderazgo de masas*



Lázaro Cárdenas: The institutionalization of the leadership of masses

Arnaldo Córdova**

SUMARIO

1. Los líderes de la Revolución / 2. Cárdenas, el poder y la organización de las masas / 3. El nuevo liderazgo institucional / 4. Conclusiones

RESUMEN

En México, durante los años veinte, treinta y parte de los cuarenta del siglo pasado, aquellos civiles (Francisco Villa, Emiliano Zapata, Álvaro Obregón, etc.) que en poco tiempo se convirtieron en militares y ganaron la revolución fueron quienes ocuparon el escenario político de México y se enfrentaron entre sí por el poder. Unos fueron derrotados y otros triunfaron; unos se convirtieron en los amos del país e hicieron lo que les vino en gana, otros murieron o fueron retirados de la política. Dichos caudillos estaban acostumbrados a un estilo de hacer política: a manipular y conducir sin contrapesos a las masas que les seguían, a sólo tomar nota de los problemas y prometer soluciones, otorgar prebendas a los líderes naturales como diputaciones o presidencias municipales.

Fue el presidente Lázaro Cárdenas (1934–1940) quien sentó las bases del Estado Mexicano moderno, al transformar el poder

ABSTRACT

In México in the 20s, 30s and 40s of the 20th century, civilians such as Francisco Villa, Emiliano Zapata, Álvaro Obregón, and others, in a brief period of time transformed into military leaders and won the Mexican Revolution. They dominated the political scenery at time and fought each other for political power. Some were defeated and others were victorious. Some converted themselves in to 'masters of the country' they exercised unlimited power while others died or retired from politics. The leaders manipulated and directed the masses without checks or balances, they only listened to interest groups and their problems promising solutions but not delivering anything, and only buying off their leaders like deputies in the national or local congresses and municipal presidents.

President Lázaro Cárdenas (1934–1940) laid the foundation for the modern

* Recibido: 14 de febrero 2014. Aceptado: 30 de junio 2014 / Artículo Póstumo (1937–2014).

** Doctor en Ciencia Política, profesor emérito de la UNAM, abogado y político, fundador y Miembro de la Junta Nacional del Instituto de estudios para la Transición Democrática, <http://www.ietd.org.mx/>

De Política, REVISTA DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS / Año 2, núm. 2, enero–junio de 2014. pp. 7–34.

personal de los caudillos en un poder institucional depositado en la figura del presidente de la república, el cual sólo podía ejercerlo durante el tiempo que durara su cargo como titular del Poder ejecutivo debido al principio de sufragio efectivo no reelección.

PALABRAS CLAVE: Lázaro Cárdenas, Estado moderno mexicano, institucionalización del poder, presidencialismo.

Mexican state, transforming the personal power of leaders into one institutional power in institution of the president of Mexico, which is limited for a certain period of time, because the principle of non-reelection.

KEYWORDS: *Lázaro Cárdenas, Modern State, institutionalization of the power, presidentialism.*

En el presente trabajo se describe la forma como el presidente Lázaro Cárdenas sentó durante su mandato (1934–1940) las bases del Estado Mexicano moderno, al convertir el poder personal de los caudillos en un poder institucional depositado en la figura del presidente de la república, el cual sólo podía ejercerlo durante el tiempo que durara su cargo como titular del Poder ejecutivo.

Los fines que perseguía el presidente Cárdenas para institucionalizar el poder político en México eran convertir al Poder ejecutivo en el árbitro supremo de la vida política del país y consolidar la existencia del régimen revolucionario, a fin de que éste pudiera cumplir con el programa de reformas políticas, económicas y sociales que se había prometido al pueblo mexicano. Sin embargo, el divisionario de Jiquilpan observó atinadamente que son las masas las que dan el poder y que todo régimen debe fundarse en ellas para ser duradero, lo que significa que es necesario ganarse su confianza y obtener su colaboración para llevar a cabo las tareas de gobierno. Es por ello que emprendió la tarea de organizar por separado a todos los sectores de la sociedad mexicana a fin de poder negociar con ellos y, en su caso, establecer alianzas pertinentes, en particular con las clases trabajadoras.

En este proceso de organización del pueblo trabajador bajo el liderazgo del Estado, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) jugó un papel importante al concentrar gran número de intereses muy diferentes entre sí, los cuales se procesaban con base en el derecho de cada cual y atendiendo al interés político que el propio partido representaba. Por otro lado, los obreros y campesinos organizados se convirtieron en el puntal más firme y fuerte de la seguridad nacional frente a los dos enemigos más peligrosos del régimen revolucionario: los empresarios nacionales y las compañías petroleras extranjeras.

La obra del general Cárdenas se ha convertido en un referente indiscutible en la política nacional por el tono progresista de su administración, así como por el gran prestigio que México alcanzó entre la comunidad internacional, no sólo por la inteligente política exterior que llevó a cabo durante su gobierno, sino por el apoyo que dio a la educación y la cultura.

1. Los líderes de la revolución

La Revolución mexicana comenzó con una lucha subterránea y oculta; luego, aprovechó los espacios legales de la dictadura para presentarse como una opción electoral. Fue derrotada en 1910; pero en una segunda oportunidad, en 1911, a la caída del dictador, triunfó por la misma vía electoral. No obtuvo todo el poder y eso fue causa primaria de la pérdida del mismo y su derrota inicial. Entonces se convirtió en un poderoso movimiento armado popular que adoptó todas las formas de la lucha armada, desde la guerrilla hasta el enfrentamiento en batallas campales de una guerra regular, y acabó destruyendo el poder de la antigua dictadura y de sus últimos remanentes. A continuación, se convirtió en una guerra civil que fue dirimida también en los campos de batalla y en innumerables guerras de guerrilla. Todos esos avatares dieron lugar a infinitas formas de liderazgo que fueron el auténtico cerebro de la Revolución.

En ese proceso, lo más sorprendente fue que hombres que jamás habían estado, salvo unas cuantas excepciones, en el ejército ni contaban con una mínima instrucción militar, de la noche a la mañana levantaron multitudes de masas armadas que supieron dirigir y llevar al triunfo en batallas que antes sólo militares profesionales habrían sido capaces de enfrentar. Las excepciones son realmente pocas y una fue la del general Felipe Ángeles, que había sido capitán de artillería, con estudios en París, y que se unió a las fuerzas de Francisco Villa. Zapata era un domador de caballos; Villa había sido un bandolero; Álvaro Obregón un empresario agrícola, constructor de herramientas de madera para las labores del campo y cultivador de garbanzos. Y así por el estilo, todos los demás, Benjamín Hill, Ángel Flores, Salvador Alvarado, Francisco J. Múgica, Lucio Blanco, Manuel M. Diéguez (dirigente sindical de la huelga de Cananea en 1906), José Isabel Robles, Pablo González, Pánfilo Natera, Gildardo Magaña (el sucesor de Zapata) y tantos más que dirigieron la lucha armada de la revolución (Sánchez, 1956-1960; Barragán, 1946).

Todos eran civiles que aprendieron el arte de las armas en apenas un par de años. Derrocaron finalmente a la dictadura, se pelearon entre

ellos y unos salieron triunfadores y le dieron al país un nuevo régimen político, social, económico y también cultural. Los militares que había en los años veinte en México, con algunas excepciones que ahora eran menos, jamás habían estudiado en academias militares ni habían sido soldados profesionales pero habían triunfado. Lázaro Cárdenas se incorporó a la lucha armada cuando tenía sólo catorce años y nunca había sido soldado.¹ En 1914, Obregón (1932) pronunció un discurso alertando al país sobre el peligro del militarismo, pero en 1920 no había militares en México sino civiles que se habían convertido en revolucionarios armados. Había un ejército, por supuesto, y muchos grupos armados a lo largo del país pero el peligro que anunciara Obregón no se presentó, porque el antiguo ejército había sido barrido totalmente del escenario nacional. Podría decirse que eran políticos que habían hecho la guerra, civiles en uniforme, que ahora dirigían un nuevo Estado y también un nuevo ejército.

Durante los años veinte, treinta y parte de los cuarenta, estos civiles en uniforme ocuparon el escenario político de México y se enfrentaron entre sí por el poder. Unos fueron derrotados y otros triunfaron; unos se convirtieron en los amos del país e hicieron lo que les vino en gana, otros murieron o fueron retirados de la política. No había mejores políticos que esos civiles en uniforme que habían hecho la Revolución. Muchos se engolosinaron con los títulos militares y definieron aquella etapa como la era del “militarismo” mexicano. Eran políticos formidables, los mejores por el momento pero poco tenían de militares. Eran políticos, no una casta del tipo de las que hubo por toda América Latina. Con la Revolución terminaron nuestros problemas históricos con el militarismo y entramos a un régimen civilista en el que los militares jamás volvieron a ser un factor de poder. De esos civiles en uniforme era el general Lázaro Cárdenas.

Antes de continuar, empero, es preciso hacer una observación que resulta vital para entender la gran transformación a que dio lugar la Revolución mexicana. La política de masas, que convirtió al quehacer político en asunto de la población ciudadana de casi todos los pueblos del mundo, en Europa surgió con la extensión del sufragio universal (Duverger, 1957; Cerroni, 1968: 214-215). En México surgió en la lucha en contra de la dictadura porfirista y, luego, a través de la lucha armada. La Revolución fue una gran revuelta de masas en contra de los poderes

¹ La forma en que lo hizo la relata él mismo en sus *Apuntes. 1913-1940*, t.I, pp. 14 y ss. Su encuentro con el general Plutarco Elías Calles, pp. 66 y ss (Cárdenas, 1972).

establecidos, primero cívica y después armada. La política jamás dejó de ser en el futuro política de masas, aun después del triunfo de la facción constitucionalista, que eliminó a villistas y zapatistas. Sin embargo, nuestra política de masas nació y siguió siendo una política de masas manipuladas, por las buenas o por las malas, estuviesen de acuerdo o fueren obligadas a ello (Córdova, 1972 y ss). Los caudillos surgidos de la lucha armada estaban acostumbrados a manipular y conducir sin contrapesos a las masas que les seguían.

Después de la muerte de Madero en febrero de 1913, quedaron convencidos de que la democracia era un lujo para este país que jamás había aprendido a practicarla. Estaban convencidos, también, de que, para gobernarlo, se necesitaba de un Estado con un gobierno fuerte, vale decir de un presidente que no tuviera obstáculo alguno para hacerlo. Todo ello lo inscribieron en la Constitución de 1917. La democracia sería para después, allá, en la lontananza del futuro y no importaba para cuándo (Córdova, 1973: 188 y ss).

Se tuvo que esperar casi un siglo a partir de entonces para que la democracia, con todo y sus defectos, llegara. Por ello, aquellos caudillos triunfantes en la lucha armada supieron que las masas eran indispensables para hacer política, pero que no había razón alguna para confiar en ellas². Se les debía hacer obedecer como fuera necesario. Si estaban de acuerdo, bueno, y si no, se las debía reprimir. Sabían también que era fácil manipular a las masas: bastaba escucharlas, tomar nota de sus demandas más sentidas y prometer que harían todo lo que estuviera a su alcance para realizar sus promesas. Las masas tenían sed de justicia y eran muy pobres y menesterosas.

Seguían sin titubear a quien prometiera resolver sus problemas. No había sinceridad en esa postura de los dirigentes políticos de la época. Hay que imaginarse un escenario en que cada uno deseara alcanzar el poder, hacerse de los apoyos que requiriese para lograrlo (no sólo de las masas) y actuar conforme la situación lo fuera aconsejando. Lo bueno de ello fue que los políticos supieron que sin el concurso de las masas ya no era posible hacer política en México. Fue bueno, porque las masas, aun manipuladas, pasaban a ser un componente esencial de la nueva forma de hacer política. En algo se beneficiaban, por ejemplo, con repartos agrarios limitadísimos (Centro de Investigaciones Agrarias, 1970: 85-86),

² Esta actitud pudo verse, particularmente, durante los regimenes de Obregón y Calles que examinamos en *La Ideología de la Revolución Mexicana*, capítulos V y VI.

con legislaciones anárquicas para los trabajadores, con prebendas para sus líderes naturales, a los que a veces se les hacía diputados o presidentes municipales, entre otras cosas. No todo era gratuito y para hacerse de las masas había que hacer alguna inversión que costaba algo. Ese fue el estilo de la política mexicana hasta que se hizo presente el liderazgo de Lázaro Cárdenas.

Por supuesto que lo anterior se debe complementar con la observación de lo que ocurría en los grupos de poder. Era una multitud de grupos, pero todos estaban siempre juntos y obedecían a una lógica del poder hegemónico, de manera que, o se ponían todos de acuerdo o, los que no lo deseaban, eran eliminados. Ello daba lugar a una jerarquización del poder muy peculiar. La lealtad a los jefes o a los superiores era la clave para emprender una buena carrera política y, a menudo, la traición era el conducto para la eliminación de competidores peligrosos. Ser leales se traducían, por lo general, en continuos ascensos y promociones en el gobierno, en el ejército y también para prosperar económicamente. Al pasar el tiempo, la Revolución dio camadas de millonarios cada vez más numerosas (Naranjo, 1948; Lieuwen, 1968: 243). El deseo de riqueza y de poder fue siempre un incentivo poderosísimo. Es famoso el dicho del general Díaz: “Ese gallo quiere su maicito...”, y también el de Obregón: “No hay general que resista un cañonazo de 50 mil pesos...”. Pero todo dependía de que se supiera hacer política y eso quería decir, en primer término, mantenerse unidos en torno al jefe en turno, obedecer sus indicaciones, aun para fines francamente delictivos, y tener solidaridad de grupo, aunque eso no impidiera la lucha continua por el poder y por la riqueza, ni que se hiciera a los competidores a un lado, incluso mediante la celada, el engaño o la traición. Maquiavelo habría estado feliz de poder observar a estos nuevos príncipes.

Las rebeliones no se hicieron esperar. Obregón llegó al poder al rebelarse contra Carranza. En 1923 sus subordinados se le rebelaron a él y los derrotó. La llamada “rebelión delahuertista” fue una gran revuelta militar. Eso permitió a Obregón acabar con prácticamente todos sus competidores. Portes Gil, quien fue presidente provisional durante catorce meses entre 1929 y 1930, lo llamó en uno de sus libros “*exterminador de caudillos*” (1941:243). Con ello la lucha política en México se alejó de una posible recaída en el militarismo de modo definitivo, aunque, como lo hemos señalado, el caudillismo revolucionario no ofrecía de verdad ese peligro. Por decirlo así, los políticos, incluidos los militares, se hicieron menos revoltosos pero el mismo estilo de acogerse con lealtad a un jefe o a un

superior prevaleció y se refinó. Eso ocurría en todos los niveles, pero, comenzando con Obregón, aprendieron que era vital para ellos someterse a un jefe a nivel nacional, pues era claro que de otra manera caerían en una lucha a muerte entre ellos; luego siguió con el general Calles, sobre todo, cuando dejó de ser presidente en 1928, y, por último, con el general Cárdenas a partir de su gobierno. No se trataba de una jefatura oligárquica, como la del porfirismo, sino de una jefatura política. El jefe a nivel nacional no podía hacer lo que le diera la gana (eso, incluso Porfirio Díaz jamás lo hizo). El jefe daba más bien una dirección de arbitraje entre los diferentes grupos revolucionarios y, después de lograr un consenso razonable, decidía quién ganaba en una pugna o para quién era el premio de una elección o de un puesto de mando.

Lo característico de esta forma de liderazgo, sin embargo, era que se trataba en todo momento de un liderazgo que ejercía una persona: el jefe, quien se mantenía en su lugar de preeminencia sobre la base de satisfacer a todos. Esto, tratándose de un liderazgo personal, era imposible. Todavía en 1929 hubo una revuelta militar (la “escobarista”), después del asesinato de Obregón en 1928. Ya entonces, un hombre empezó a pensar que debía encontrarse un camino para superar las deficiencias de los liderazgos personales y los peligros que podía crear la inconformidad o el desacuerdo con un jefe, cuyo difícil deber era procurar un buen arbitraje de los conflictos de intereses. Cárdenas, en efecto, pensaba que, así como iban, las cosas no mejorarían nunca y, tal vez, podrían empeorar pero sabía que el liderazgo personal debía terminar y ser sustituido por otro, sin cambiar su esencia, que radicaba en el arbitraje político entre los diferentes intereses. Con el tiempo, llegó a la conclusión de que la única forma de remplazar el poder personal era convertirlo en poder institucional. Fue una idea que maduró a lo largo de varios años. No siempre tuvo claro qué podría significar, porque no había experiencia alguna de la cual echar mano para pensarlo mejor; pero sabía que ahí estaba la clave para la solución del problema. Los revolucionarios eran todavía grupos de hombres armados, siendo que una prenda indispensable del vestuario era la pistola al cinto y así gran parte de las disputas acababan en balaceras. No sólo en las cantinas o en los burdeles que eran lugares habituales de reunión y de diversión; hasta en la misma Cámara de Diputados muchas discusiones terminaban a balazos.

Todo ello preocupaba a Cárdenas. Debía haber otra clase de árbitro. El líder personal era, por naturaleza, falible. Debía haber una forma de liderazgo que fuera inatacable y que fuera obedecida por ley. Cárdenas tenía un gran afecto y devoción por Calles. A él le debía todo. Lo consideraba

su maestro. Cuando rompió con él en 1935, lo lamentó con auténtico dolor pero siempre pensó que él no lo podía todo, aunque, en los años del maximato (1928-1935), era el eje aglutinador de todos los grupos revolucionarios y se le debía la más absoluta obediencia como jefe de todos. ¿Quién podría constituir un liderazgo institucional? Cárdenas concluyó que ese liderazgo sólo lo podría proporcionar el presidente de la república, por su investidura y no por sus cualidades personales, pero para que no se perpetuara en el poder debía abandonarlo junto con su cargo como titular del Poder ejecutivo. Tuvo que experimentar él mismo en la política y aprenderlo de la misma realidad en la que vivía y bregaba. No fue un descubrimiento instantáneo. Sólo sabía que el liderazgo personal había de sustituirse por uno que fuera institucional. Tuvo que ejercer el poder como presidente de la república para experimentarlo y para saberlo de seguro. Al ser ya presidente se encontró con que el jefe máximo, como se llamaba a Calles, no lo dejaba gobernar y que buscaba representar intereses de grupos que no estaban de acuerdo con Cárdenas. Debe haberlo deprimido. Su jefe, su maestro, quería imponerle una línea de acción que implicaba que no podría gobernar como su criterio le dictaba. Rompió con Calles, sin pensarlo dos veces, y ganó. Calles no pudo igualar el poder del presidente. Es probable que hasta entonces (junio de 1935) Cárdenas cayera en la cuenta de que, finalmente, había encontrado al sustituto ideal del liderazgo personal: el presidente. En mayo de 1941, cuando su gobierno había concluido, escribió en sus apuntes: “En el gobierno una sola fuerza debe sobresalir: la del presidente de la República, que debe ser el único representante de los sentimientos democráticos del pueblo” (Cárdenas: 1972: 440). Al dejar su cargo, el michoacano dejó también el liderazgo en su sucesor.

¿Qué tenía aquello que ver con la democracia? Obviamente nada. Pero no se trataba de la democracia, sino de darle a la Revolución un liderazgo que nadie pudiera poner en entredicho sin violar la ley. Así de sencillo. Se trataba de consolidar al régimen de la Revolución mexicana de forma permanente; si no para siempre, sí, por lo menos, para un tiempo duradero hasta donde se pudiera. En eso Cárdenas fue un verdadero visionario. La guerra civil que se escenificó durante la lucha armada, debe haber sido su conclusión, no había acabado nunca y se trataba de darle un fin definitivo. ¿Pleonástico? Sí, pero verdadero. Detestaba el poder personal y el liderazgo del hombre indispensable. No es que Cárdenas no tuviera idea de qué es la democracia, pero era una idea que no tenía nada que ver con lo que en Europa y en el resto del mundo se entiende

como democracia. Para él, la democracia quería decir hacer partícipes a las masas de la lucha política y, sobre todo, hacerlas parte de la solución de sus ingentes e inaplazables demandas. La libertad no la entendía sólo como un derecho individual, sino como un derecho de masas, sobre todo, para luchar por lo que era de ellas y que la Revolución les había prometido. La democracia, como método de organización del Estado, basado en la libre expresión de la voluntad ciudadana, casi no tenía sentido para él, aunque no lo desconocía. La democracia quería decir dotar a las masas de voluntad de luchar por ellas mismas, luego de darles el poder de participar en la solución de sus problemas, vale decir, de hacer que ellas mismas, con su fuerza, fueran la solución, supieran luchar contra sus explotadores y, auxiliadas por un Estado y un presidente que estuvieran de su lado, lograran sus objetivos y triunfaran.

A Cárdenas le disgustaba el modo en que los revolucionarios manipulaban a las masas trabajadoras, sobre todo, a los campesinos, por los que él sentía un verdadero amor de clase. Para él, los campesinos eran el corazón de la patria, el verdadero pueblo, y le dolía en el alma la miseria y la indefensión en que vivían. Ellos habían hecho la Revolución y ahora los veía como carne de cañón de las ambiciones de políticos sin escrúpulos. Eso sí lo descubrió Cárdenas muy pronto: el poder de las masas en la política; dan el poder y sobre ellas, para ser duradero, debe fundarse. Para ello no había sustitutos. Era un hombre muy bien enterado de lo que pasaba en el mundo y eso lo veía en el escenario internacional: son las masas las que dan el verdadero poder político. Muy pronto, también aprendió que para que se dé un poder político efectivo, de verdad, no hay que dejarlo exclusivamente en manos de las masas. Pero sin ellas, en esta época, no hay poder que pueda resistir ni ejercerse de verdad. Por lo demás, el interés de Cárdenas en el bienestar de las masas trabajadoras era genuino. Siempre le preocuparon sus hijos predilectos, los campesinos, pero también pensaba en los trabajadores asalariados, en los obreros, y nunca escatimó su apoyo a las luchas laborales. Sólo que las masas debían actuar en su propio sector, en su puesto y con objetivos muy claros. Para él, los maestros de escuela eran esenciales. Al pueblo había que educarlo y era a los maestros a los que correspondía la tarea, apoyados por el Estado. Eran, además, operadores muy eficaces en la lucha política. Hasta el día de hoy, los maestros son todavía agentes muy buenos para manipular y conducir el voto. Sólo que ahora son más de un millón. En aquellos tiempos eran sólo unas decenas de miles y fueron sus mejores soldados. Fieles hasta dejarse asesinar por los enemigos de

la revolución, hicieron avanzar el programa cardenista de convertir a la sociedad en un conglomerado gobernado auténticamente por un Estado que pudo ponerse por encima de todos los poderes parciales, es decir, convertirse en un verdadero Estado.

Vale la pena detenerse un poco en el caso del movimiento obrero. De su decisiva experiencia en el gobierno del Estado de Michoacán (1928-1932), Cárdenas sacó varias y muy importantes conclusiones. Apenas llegado al poder, impulsó la organización de la Confederación Revolucionaria Michoacana del Trabajo (CRMT), en la que quedaron incluidos todos los sectores de las masas trabajadoras (Córdova 1974: 28). Los problemas que detectó le dieron experiencia e ideas definitivas. Por ejemplo, el sector mayoritario, que eran siempre los campesinos, sus aliados preferidos, no siempre predominaban y los líderes obreros, minoritarios, tendían a imponerse. Ello le creó dificultades como gobernante que, se prometió, no volverían a sucederle. También los maestros, con su protagonismo inveterado, creaban problemas. Por entonces no pensaba que los obreros fueran una fuerza muy importante. Los campesinos debían serlo en todo momento. Cuando llegó a la presidencia de la república, descubrió que había un movimiento obrero fuerte e independiente, conducido por Vicente Lombardo Toledano, muy poderoso políticamente, con el que era necesario tratar. El mismo Lombardo dejó testimonio del modo en que Cárdenas se le acercó y lo convirtió en su aliado (Wilkie y Monzón, 1969:302). Para Cárdenas, el panorama de la lucha de masas se amplió a su máximo. Se dio cuenta de que esa lucha era también de clases. Decidió jugársela con el movimiento obrero y lo hizo un fiel seguidor en adelante. Pero la lección de Michoacán, para él, quedó muy clara: jamás permitir que los diferentes sectores de masas (campesinos, obreros, maestros, burócratas y otros) se juntaran porque pondrían en riesgo la gobernabilidad del país ni, mucho menos, permitirles convertirse en aliados entre ellos; serían un peligro para el poder establecido³.

Apenas llegado al poder presidencial en 1934, emitió un decreto sin consultar con el Legislativo (no hacía falta), por el cual encargó al partido oficial, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) que tomara en sus manos la organización de los trabajadores del campo (Cárdenas, 1936a:7-9). Con los obreros estableció una alianza firme, personalmente con Lombardo, pero por separado de los otros sectores. En ese aislamiento de cada sector

³ La trayectoria que experimentó el pensamiento y su concepción del modo de hacer política lo examinamos en nuestros trabajos: Córdova, 1974 y 1995, tercera parte.

de masas, Cárdenas fue implacable. Las primeras ocupaciones de tierras las llevaron a cabo trabajadores del campo afiliados a la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la central obrera fundada en febrero de 1936, y fueron ellos los que mayor impulso dieron a la reforma agraria hasta entonces postergada. En un cierto punto, Cárdenas obligó a Lombardo y a la CTM a que dejaran esa actividad a la organización campesina del PNR. A cambio, les otorgó otras prebendas, por ejemplo, hacer diputados a sus dirigentes y alimentar sus ambiciones en lo particular. Lombardo protestó por la medida, pero al final quedó contento. Así, Cárdenas obtuvo el apoyo incondicional de las masas trabajadoras en la realización de su programa político y de reformas sociales, tan necesario para sacar a México del atraso. Es probable que ningún otro líder populista en América Latina haya tenido la visión que tuvo Cárdenas para asociar a las masas trabajadoras en la tarea política de transformar al país. En todo caso, el dejó de verlas como rebaños manipulables y las hizo protagonistas en la lucha por sus intereses de clase y en la edificación del nuevo Estado.

2. Cárdenas, el poder y la organización de las masas.

Cuando Cárdenas hizo su campaña electoral para el gobierno del estado de Michoacán, fue ya típico de él que no hiciera promesas como acostumbra todos los políticos. Se limitaba a señalar cuáles, a su parecer, eran los más ingentes problemas del estado y siempre enlistaba los que las propias masas trabajadoras de la entidad enfrentaban y que, por lo general, no sabían en qué consistían y, menos aún, cómo podían resolverse. De los grandes atrasos del estado, Cárdenas decía tan sólo lo que pensaba hacer para superarlos, y lo que no podría hacer sin el concurso y la ayuda de todos los trabajadores del campo y de la ciudad. Sobre las grandes necesidades del pueblo trabajador siempre les decía que la solución estaba en sus manos, pues eran ellos mismos los que debían luchar por resolverlas, para lo cual tenían que organizarse y combinar sus esfuerzos con los del gobierno que iba a apoyarlos. La clave estaba en que se movieran y lucharan por sus derechos. Su gobierno sería en todo caso su aliado más fiel.

Cuando Cárdenas negociaba con las masas o sus representantes procuraba cumplir los pactos; sabía que ello era la base para ganarse su confianza y obtener su colaboración en sus tareas de gobierno; pero establecía una regla a cumplir como condición para que la colaboración mutua fuera fluida y permanente: que las masas se organizaran, pues

un gobernante no podía tratar con ciudadanos dispersos, sino sólo con ciudadanos organizados. La organización, les decía, es básica para la lucha y para el entendimiento. La organización mantendría unidos a los trabajadores y les daría alientos para seguir en la brega; el triunfo de sus intereses sólo podría garantizarlo la unidad entre ellos. El gobierno de la Revolución, por principios y por vocación estaba de su lado, pero les hacía ver que, aun cuando ese gobierno se volviera en contra de ellos y comenzara a apoyar a sus enemigos, ellos no tendrían más defensa que su unidad, incluso contra un gobierno que llegara a traicionarlos. Cada vez que los ciudadanos le planteaban un problema, lo primero que Cárdenas les preguntaba era si estaban organizados o habían pensado en hacerlo. Cuando no era sí, entonces les exigía que se organizaran para poder tratar con ellos y, juntos, ver el modo de resolver aquel problema.

Los logros de Cárdenas en su gobierno de Michoacán fueron extraordinarios, sobre todo en lo tocante al inveterado rezago en la reforma agraria. Su trato con los empresarios fue difícil porque no les podía exigir que se organizaran y tenía que tratarlos por separado. Eso lo guardó como una experiencia que con el tiempo también debía resolver. Al término de su gestión de cuatro años, reconoció lo que debía a la gran organización de los trabajadores michoacanos, la Confederación Revolucionaria Michoacana del Trabajo:

Es a éste organismo, fuerte por su número, por su disciplina y representación de clase, a la que debó en buena parte, el Gobierno que he tenido el honor de llevar, el respaldo que siempre tuvo entre las mayorías revolucionarias michoacanas, y merced al cual pudieron cumplirse las Leyes Revolucionarias del Estado, particularmente en materia Agraria, de Trabajo, de Cultos y de Educación Pública, y en general de toda acción que pudo envolver interés esencial para el trabajador (Cárdenas, 1932:16).

Cuando Cárdenas estuvo listo para contender por el poder del Estado nacional, llevaba en sus alforjas un bagaje de experiencia y de ideas que le abriría todos los caminos.

No debe pensarse que el gobernador Cárdenas estuvo durante su gobierno en una ínsula apartada de la política nacional. Para llevar a cabo su gestión tuvo que luchar contra sus enemigos locales y también a nivel nacional. En aquel periodo Cárdenas tuvo sus primeras diferencias y dificultades con Calles, el jefe máximo, sobre todo cuando éste declaraba

que había que acabar con la reforma agraria, mientras aquél impulsaba en su estado un amplio programa de reparto de tierras. Pero no estaba solo. Otros gobernadores habían tratado de hacer lo mismo que él en sus estados y se entendía con ellos. Además, en la amplia constelación de grupos revolucionarios, muchos coincidían con él y comenzaron a tomarlo como guía. Cuando Cárdenas terminó su gobierno estatal era una indiscutible figura nacional y sus ideas progresistas marcaban línea entre amplios sectores revolucionarios. Estos empezaron a comprender qué quería decir el énfasis que Cárdenas ponía en la organización de los trabajadores y en la necesidad de que el Estado revolucionario los hiciera sus aliados. Y no eran unos cuantos. Él mismo pudo descubrir que quienes estaban de acuerdo con él y compartían sus ideas eran más numerosos que sus opositores. Ya era un verdadero prospecto para contender por la presidencia de la república y luchó para afianzarse como candidato. Tenía prestigio y fuerza política. Cárdenas aprovechó eso para dar más fuerza y más claridad a sus ideas, sobre todo a la que le era más cara: la organización de las masas.

El primero de mayo de 1933, cuando ya estaba en abierta lucha por la presidencia de la república, presencié el tradicional desfile de los trabajadores en la ciudad de México. El espectáculo lo deprimió sobremedida, al ver la división y las pugnas que se revelaban en el desfile. Al respecto escribió en sus memorias:

La división de los trabajadores de la ciudad y la presencia en el desfile de una Liga Campesina de escasas ramificaciones en pugna unas con otras, comprueban una vez más la necesidad de que se ayude a los trabajadores a no ser factores de las pasiones de personas que están en pugna, haciéndose necesario en bien de la clase trabajadora, de su cultura y mejoramiento económico, la formación del frente único de trabajadores para que en él se sumen las organizaciones de todo el país y evite este organismo que los organismos locales sigan siendo divididos por intereses políticos, debiendo el Gobierno, por obligación revolucionaria y propósitos de justicia, a favor del proletariado, estimular la formación del frente único, apoyándolo para que se cree con positiva autonomía y no esté sujeta su existencia a los vaivenes políticos. La organización de los trabajadores será la que pueda realizar el desarrollo de la economía nacional cuando logre que el trabajo tenga la participación que le corresponda en la producción. (Cárdenas, 1972: 222).

Y unos días después acuñaba la que podría ser llamada la divisa del cardenismo: *“La organización colectiva impulsa, obliga a hacer caracteres. El abandono atrofia, matando la fuerza individual”* (Cárdenas, 1972: 223).

Cárdenas jamás dependió del apoyo y de la simpatía de Calles para abrirse camino hacia la presidencia de la república. El apoyo le vino de todos lados pero no del jefe máximo, aunque éste siempre lo vio con muy buenos ojos y nunca obstaculizó su carrera hacia el poder. Fueron, increíblemente, los propios cardenistas quienes difundieron la idea de que Cárdenas, agazapado y sin mostrar sus propósitos, engañó a Calles, haciéndose el tonto y el muy sometido, y aquél no tuvo problemas en nombrarlo el próximo candidato. Eso siempre ha sido un misterio. La verdad es que Cárdenas jamás ocultó sus propósitos a nadie y su lucha fue abierta. Si Calles no se opuso a su nominación a la candidatura fue porque él era el más fuerte de todos los prospectos que se ofrecían y el propio Calles colaboró con él al disuadir a sus oponentes para que no le ofrecieran resistencia. Cuando el PNR eligió candidato a Cárdenas ya no había nadie que pudiera contender con él en el escenario nacional. Y fue en su campaña por la presidencia cuando se pudo apreciar el enorme aprendizaje que Cárdenas había hecho en política revolucionaria, en especial, como gobernador de Michoacán. Fue hasta entonces el candidato presidencial que más recorrió el país, como se acredita en las crónicas de la época, por carretera, en avión, por agua, a lomo de caballo, a pie (Secretaría de Prensa y Propaganda del CEN del PNR, 1934). Y en todos lados su mensaje fue siempre el mismo: los trabajadores son esenciales para la transformación revolucionaria de México, sin ellos organizados, jamás se podría cambiar al país como se deseaba, sin ellos México nunca sería una nación soberana, sin ellos no habría programa de gobierno que pudiera cumplirse, ni siquiera medianamente. Y a los trabajadores los llamaba de manera incansable a que se organizaran, que plantearan sus demandas y que lucharan por ellas en alianza con el gobierno que él habría de encabezar.

Ya en la Presidencia, Cárdenas se aprestó a iniciar de inmediato las reformas que se habían planteado en el Plan Sexenal de 1933 del PNR y que él mismo había explicado y ampliado en su campaña electoral. Destacaban, ante todo, la reforma agraria que, como hemos visto, para él era esencial; el impulso a la conformación de lo que él había llamado el frente único de trabajadores; disciplinar a los sectores empresariales, nacionales y extranjeros a una política económica dirigida y regida por el

Estado; impulsar la educación de las masas populares, en especial, de los campesinos; formar con los maestros un verdadero ejército de misioneros de la educación que atendiera, sobre todo, a la educación y a la organización de los campesinos; y como lo revela en sus memorias, en una nota de principios de su gobierno, rescatar el petróleo de manos de compañías extranjeras para ponerlo bajo el dominio de la nación (Cárdenas, 1972). Para llevar a cabo todo ello y como ya lo había anunciado públicamente cientos de veces, se proponía utilizar toda la fuerza que le podía dar el movimiento organizado de las masas trabajadoras, el que no sólo ayudaría a resolver los problemas de éstas, sino, además, apoyar al Estado para convertirse en el verdadero rector de la vida nacional, comprendida, en primer término, la economía.

De inmediato se vio que la política mexicana entraba en una etapa cualitativamente muy superior a las anteriores. No hubo invención de ningún método, patrón o modelo. Fue una experiencia de las propias masas. Cuando había terrenos públicos disponibles, los campesinos sin tierra simplemente solicitaban que se les dotara de ellas; cuando, como solía ocurrir, se trataba de grandes latifundios, muchos pertenecientes a antiguos generales de la Revolución, los trabajadores rurales se iban a la huelga y, en este caso, el Estado intervenía a través de sus órganos ejecutivos y judiciales, se llevaba a cabo la expropiación y se dotaba con las tierras expropiadas a los huelguistas. El avance de la reforma agraria fue espectacular. Cárdenas repartió más de 18 millones de hectáreas de buenas tierras a más de 700 mil familias campesinas (Centro de Investigaciones Agrarias, 1970: 85). A finales del gobierno cardenista el sector ejidal poseía más de 40% de las tierras laborables y a su cargo corría cerca de la mitad de la producción agropecuaria. La propiedad privada se redujo como lo dictaba el artículo 27 de la Constitución a la pequeña propiedad que, por lo demás, se respetó de modo irrestricto. Por un tiempo los latifundios desaparecieron por completo. Menos de una década después reaparecieron de manera encubierta e ilegal. Un error de Cárdenas, que luego él mismo reconoció, fue impulsar la formación de ejidos colectivos. Pudo verse que tales ejidos requieren de una cantidad extraordinaria de recursos que, por lo general, no están disponibles, y se vuelven verdaderos sumideros sin que de verdad aporten nada nuevo (Eckstein: 1966).

Respecto al movimiento obrero, como se mencionó, el presidente tuvo un aliado formidable, Vicente Lombardo Toledano, que había encabezado la rebelión de los sindicatos en contra de la vieja organización

sindical callista, la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM). Con los sindicatos disidentes formó la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCM), que fue con la que Cárdenas se encontró. Días antes de la ascensión de Cárdenas al poder, la revista *Futuro*, que Lombardo dirigía, le pidió que, como primer acto de gobierno, suprimiera las casas de juego y de vicio que pululaban a todo lo largo y ancho de la república (Lombardo, 1934:7). El primer día de su gobierno, Cárdenas publicó un decreto declarando ilegales tales antros. El acercamiento de los dos líderes fue instantáneo y marcharon de común acuerdo en todo. La mayoría de los trabajadores rurales eran sindicalizados de la organización de Lombardo y fueron quienes iniciaron las primeras huelgas con el nuevo gobierno. En los primeros días de febrero de 1936 se fundó la Confederación de Trabajadores de México (CTM), con la CGOCM como organismo fuerte y casi todo el resto de los sindicatos. Sólo quedaron fuera la CROM y uno que otro organismo. Lombardo fue elegido su primer secretario general y se puso a disposición de la política reformista de Cárdenas. Después de las grandes expropiaciones agrarias de 1936 y 1937, Cárdenas exigió, como lo vimos antes, que la CTM “soltara” a sus sindicatos agrarios, y éstos pasaron a la organización agrarista del PNR, la Confederación Campesina Mexicana (CCM) que se dedicaría sólo a los trabajadores asalariados. Con enorme enojo, Lombardo tuvo que *apechugar*. El logro mayor de esta alianza entre el presidente y el movimiento obrero fue, sin duda alguna, la gran huelga petrolera de fines de 1937 y principios de 1938 que culminó con la expropiación de las compañías petroleras el 18 de marzo de 1938. No podría decirse que Cárdenas no cumplió lo prometido.

En 1934, antes de que Cárdenas llegara al poder, a instancias suyas se reformó el artículo tercero de la Constitución, que instituía la educación pública para declararla socialista, con el argumento de que debería ser laica y ajena a dogmas religiosos y sería científica, entendiendo por ciencia el conocimiento objetivo y racional del universo. Por ningún lado apareció algo semejante a un principio socialista pero así se le llamó y, además, se fundó en el marxismo leninismo. Muchos criticaron la reforma, incluso entre los círculos liberales y de izquierda (Vicente Lombardo Toledano, por ejemplo, escribió varios artículos señalando que un país de estructura capitalista y agraria se trataba de un despropósito), precisamente porque aquello no tenía nada que ver con el socialismo, pero Cárdenas quería esa reforma para lanzar a los maestros a los campos a educar o reeducar a los campesinos iletrados. Fue toda una hazaña. Maestros casi

analfabetos, con el *Manifiesto del Partido Comunista* en un bolsillo, y la *Cartilla de Alfabetización* en el otro, fueron a comunidades rurales a vivir entre campesinos, sin sueldo, e hicieron un esfuerzo titánico para alfabetizar y, sobre todo, para organizar políticamente a los trabajadores rurales y a sus mujeres. Fueron combatidos por toda clase de enemigos, terratenientes, sus guardias blancas, curas católicos, caciques lugareños y, muchas veces, hasta por los propios agentes del gobierno. Remanentes de guerrillas cristeras bajaban de los montes y asesinaban o cortaban orejas, narices o plantas de pies a estos maestros rurales (Raby, 1974; Córdova, 1989:154-179). Cárdenas no quería a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y pensó en una universidad de los trabajadores; fue así como fundó el Instituto Politécnico Nacional (IPN), que hoy es una magnífica institución de educación superior pública. En general, la instrucción avanzó por todo el país, aunque, siendo éste tan atrasado, fue sólo *un trago de agua en medio del desierto*.

Desde su gobierno en Michoacán, Cárdenas comenzó a soñar con una sociedad cuyas clases se convirtieran en organizadas. Era muy pragmático y no era amante de las utopías. Sabía que el Estado debía gobernar para todos los mexicanos pero supo desde entonces que para gobernar no basta con imponer un orden, un decreto o una ley; había que gobernar con los gobernados, negociando las decisiones con ellos mismos. Los mexicanos eran entonces poco más de 16 millones. No podía tratar con todos a la vez. Para hacer eso era preciso que se organizaran. No creo que él se haya inspirado en el régimen corporativista de Italia y menos en el de Alemania, pero su conocimiento de la política de masas en el mundo le bastaba para saber que, si quería hacer partícipes a los gobernados de las decisiones de gobierno, ellos debían organizarse para poder tratar con organizaciones desde el gobierno y no con individuos aislados. Por eso buscó con esmero que todas las clases sociales del país se organizaran. Los empresarios eran una especie aparte; muchos eran muy poderosos y no necesitaban de organismos empresariales para plantear sus exigencias a los gobernantes. Sin embargo, con la fundación, en 1929, de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), obra de ellos mismos y no del gobierno, como había acontecido en el pasado, Cárdenas se dio cuenta cuál era el camino para establecer un trato con los patronos. Hizo que el Congreso modificara la legislación de cámaras comerciales e industriales en 1936 y en virtud de esta nueva legislación, todos los empresarios debían inscribirse en algún organismo empresarial para poder ejercer

su actividad (Diario Oficial, 27 de Agosto de 1936). Así, los unificó a ellos también y el gobierno pudo tratar con organizaciones y no con individuos, por lo menos hasta cuando algunos de éstos no se volvieron *peces demasiado grandes* como para tener que atender sus demandas particulares, como ha llegado a ocurrir en el presente.

Una última tarea organizativa le quedaba a Cárdenas: los trabajadores del Estado, los burócratas, que eran pocos pero ya eran importantes políticamente y había que tratar con ellos también como grupo organizado. Ellos hacían política y no era de esperar que vieran pasivos cómo todos se organizaban y ellos no. De hecho, siempre habían tenido sus organizaciones y a través de ellas negociaban con sus gobernantes. De hecho, muchísimas veces proporcionaban el personal político que permitía a los gobiernos actuar en el seno de la sociedad, sobre todo en tiempos de campañas electorales. Luego se tuvo la malhadada idea de incluir entre ellos a los maestros de la enseñanza pública en niveles iniciales y medios. Fue muy difícil organizarlos en un solo sindicato porque estaban demasiado politizados, eran individualistas, con tendencias anárquicas y “peleoneros”. Cárdenas siempre tuvo que lidiar con varios sindicatos de maestros. Además, muchos eran comunistas y eran difíciles de disciplinar en un proyecto de Estado. Cárdenas, de todas maneras, buscó la organización de los burócratas porque, además, pensaba que tenían derechos y se les debía dar el poder de luchar por ellos. En 1937 envió al Congreso el proyecto de ley *Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado* (Presidencia de la República, 1937). El proyecto espero por más de un año en el Congreso, pero finalmente fue aprobado y convertido en ley. Cárdenas, empero, no pudo ver la unificación burocrática, que se dio hasta después de que concluyó su gobierno.

Sin embargo, le quedó la gran satisfacción de ver al final de su gestión, que México era un país organizado, de clases sociales organizadas, como él lo había soñado. Y todavía dio otro paso que, en la historia posterior de México fue decisivo y que definió la política nacional: la reorganización del partido oficial, PNR, ahora como Partido de la Revolución Mexicana (PRM), un partido de nuevo tipo, corporativista, no de individuos que se afilian libremente, sino de organizaciones, al estilo del Ministerio de Corporaciones de Mussolini, vale decir todo, menos un partido político moderno. Un partido así, tendía a convertirse en un todo, no en una parte, como es un verdadero partido. Es difícil saber de dónde le llegó la idea a Cárdenas. Su sueño fue siempre, por lo menos desde que fue gobernador de Michoacán, formar una gran alianza, una alianza histórica entre los

trabajadores organizados y el Estado de la Revolución Mexicana, único medio, a su entender que lograría convertir en una realidad los ideales y el programa de la propia Revolución. Yo tengo la sospecha de que la idea se la dio Lombardo Toledano pero eso no es posible documentarlo de ningún modo. Ni Cárdenas ni Lombardo dijeron ni media palabra al respecto. En todo caso, a principios de marzo de 1938 quedó constituido el nuevo partido de los revolucionarios. Un partido sin militantes individuales, sólo hecho de organizaciones (PRM: 1938). Esto hizo de México otro país, uno muy diferente por su desarrollo político, social y económico, no sólo del que había sido, sino también respecto de los demás y, en particular, de los latinoamericanos. Fuimos, a partir de entonces, la envidia de muchos.

3. El nuevo liderazgo institucional

Cárdenas hizo el milagro: con su gobierno se terminaron los poderes políticos personales que decidían la política en México. Se acabaron para siempre los caudillos y los hombres fuertes. No así los caciques regionales, que siguieron proliferando sin descanso, pero que ya no decidían nada relacionado con la política nacional. Las decisiones de gobierno, a partir de ese momento, las tomó el presidente de la República y sólo él. Como árbitro supremo siempre escuchaba a quienes tenían que ver con tales decisiones y hacía acopio de la mejor información sobre las posibles consecuencias de las mismas, pero las decisiones eran sólo suyas y de última instancia. Nada de eso estaba inscrito en las leyes ni en la Constitución, pero comenzó a funcionar maravillosamente. La anarquía inveterada de grupos dispersos e intrigantes se acabó para siempre. Ahora el Estado se volvía una maquinaria impresionante de poder, aceiteada, eficaz, resolutive, aglutinadora, conciliadora (por las buenas o por las malas), inapelable y, ante todo, ultrapoderosa.

Después de la eliminación de Calles como hombre fuerte de la política mexicana, las decisiones de gobierno, la realización de los objetivos de la revolución, el rol organizador del partido oficial y el posicionamiento de México en la arena internacional, se combinaron en este nuevo Estado que surgía de un liderazgo inteligente e inspirado en las tradiciones de la Revolución mexicana, que nadie antes había podido ejercer. Tal vez no resultaría exagerado decir que Cárdenas fue el verdadero edificador del Estado moderno en México, un Estado de masas, de política coherente y bien coordinada, dominador eficaz de las fuerzas centrífugas de la

sociedad y un cohesionador social formidable. Un Estado montado sobre un poderoso movimiento de masas organizadas.

Las masas le dieron a Cárdenas el poder suficiente para transformar a México y eliminar todos los rezagos que los anteriores gobiernos revolucionarios le habían heredado. Y el método resultó infalible. Los trabajadores, apoyados por su gobierno, se movilizaban planteando sus reivindicaciones que, por lo demás, entraban en el programa de reformas sociales que estaba ya plasmado en la Constitución de 1917; cuando no eran aceptadas por sus patrones, iniciaban movimientos de huelga, que a veces eran muy prolongados; los patrones buscaban terminar judicialmente las huelgas, lo que antes se resolvía siempre a su favor, por la colusión con los gobiernos; ahora los tribunales juzgaban a favor de los trabajadores, por indicaciones del gobierno; los patrones desacataban las resoluciones judiciales y, entonces, el gobierno aplicaba los principios de la ley de expropiación de 1936 y convertía los bienes de los patrones rebeldes en bienes de los trabajadores, como en el campo, o en bienes de la nación, como ocurrió con la huelga de los trabajadores petroleros de 1937.

Ese método, empero, ponía al gobierno cardenista en franco peligro de sufrir ataques que habrían sido fatales en otras circunstancias. Los dueños de la riqueza eran poderosos, sobre todo los extranjeros y podían mover fuerzas de todo tipo que no eran fáciles de enfrentar. Sin embargo, Cárdenas comprobó que el poder de las masas no tenía igual. Todos los intentos por hacer fracasar su política de reformas fallaron estrepitosamente, incluso cuando se dio la expropiación petrolera. Este caso fue, de verdad, paradigmático, porque no se trataba de un enemigo pequeño. Todo lo contrario, detrás de los petroleros estaban las mayores potencias del mundo. Por supuesto que fue un riesgo calculado. La Segunda Guerra Mundial estaba a la puerta y todos sabían que en cualquier momento estallaría. El genio político de Cárdenas operó del mejor modo y siempre poniendo a salvo la supervivencia de la nación. Contó con muchos factores a su favor: ante todo, un pueblo unificado fuertemente; la amenaza de la guerra; el temor de las potencias occidentales al fascismo internacional y al comunismo; y la necesidad de Estados Unidos de hacerse del mayor número posible de aliados y el hecho afortunado de un embajador norteamericano en México, Josephus Daniels, que hizo la diferencia.

Daniels simpatizaba profundamente con Cárdenas. Había sido jefe de Roosevelt durante la Primera Guerra Mundial, como encargado de la marina en el Departamento de Defensa. Tenía mucho ascendiente

sobre él y además le había arreglado los mayores problemas que su país tenía con su vecino del sur. Amable, simpático, inteligente y magnífico componedor de controversias, Daniels pudo convencer a Roosevelt de que evitara cualquier acto de agresión contra México con motivo de la expropiación petrolera. Le aconsejó que ejerciera presión sobre su gobierno pero que no fuera humillante ni inaceptable para Cárdenas (Daniels, 1947: 211 y ss.; Cronon, 1960). El presidente de Estados Unidos decretó un embargo sobre las importaciones de plata de México pero no rompió las relaciones diplomáticas, cosa que el gobierno de Inglaterra, de forma imprudente, formalizó. El embajador estadounidense nunca se negó a tratar con Cárdenas después de la expropiación y hay testimonios de que, incluso, lo animó a seguir con su tarea. Las compañías petroleras extranjeras estaban convencidas de que los mexicanos no podrían manejar la industria sin ellas. Se equivocaron. Los trabajadores petroleros hicieron de todo, como fabricar los artefactos necesarios para mantener a la industria y hacerla prosperar en las nuevas condiciones. Inglaterra perdió y Estados Unidos ganó un aliado muy firme en su lucha contra el fascismo internacional. El pueblo mexicano ganó su autonomía definitiva bajo el liderazgo eficaz e inteligente de su presidente (Meyer, 1968; Favela, 1953: 1-116).

Cárdenas se ocupó de reorganizar y unificar al pueblo trabajador bajo el liderazgo institucional del nuevo Estado, cumpliendo en todo lo que se podía y sin escatimar recursos con sus demandas, con lo que se convirtió en el puntal más firme y fuerte de la seguridad nacional. Con él, la Revolución mexicana dejó de ser sólo un programa en el papel y los grupos revolucionarios se volvieron institucionales, con ello el Estado de la Revolución logró su consolidación. El nuevo partido oficial, como partido prácticamente único, comenzó a funcionar como el verdadero contenedor de la política nacional, en el cual la más amplia y completa constelación de intereses convivió a partir de entonces, dichos intereses se procesaron en atención al derecho de cada cual y atendiendo al interés del partido oficial. Sólo quedaron excluidos los grupos políticos radicales (comunistas, anarquistas, callistas defenestrados, sinarquistas de credo católico y abiertamente fascista) y la clase patronal. Hasta la Iglesia católica, dirigida por el arzobispo primado de México, Luis María Martínez, se sumó a Cárdenas y lo apoyó en todos sus actos de gobierno (sobre todo, en ocasión de la expropiación petrolera de 1938). De verdad que México, hacia 1938, ya se veía como un país organizado y, sobre todo, unificado en lo interno y hacia el exterior.

Por otro lado, a Cárdenas, desde el principio de su gobierno, le surgió un enemigo que era de mucho cuidado y que había que someter a la soberanía del Estado: los empresarios, que prosperaban y se volvían cada vez más ricos y poderosos. La revolución casi no los tocó, ni siquiera durante la lucha armada. Los grupos empresariales de la época porfiriana sobrevivieron a la tormenta, prácticamente indemnes. El movimiento revolucionario iba contra los terratenientes, no contra los empresarios capitalistas, aunque fuesen reacios a someterse al gobierno revolucionario, ya que lo consideraban un gobierno de auténticos bandidos. No aceptaron la legislación laboral federal de 1931, aunque fueron llamados a participar en las deliberaciones previas a su promulgación. Y si bien nunca se les había tocado en sus intereses, pensaban que estaban a merced de los apetitos confiscatorios del gobierno. En todo caso, se resistían a aceptar la soberanía plena del nuevo régimen.

Los patrones creyeron encontrar un medio idóneo para contrarrestar el poder obrero que ahora podía realizar huelga tras huelga sin que el Estado se lo impidiera: el cierre de sus empresas. Cárdenas respondió expropiando tales empresas y entregándolas como cooperativas a los trabajadores. Además, lo hizo público en una declaración que enseñó a los empresarios que con el nuevo gobierno no iban a hacer de las suyas: fue cuando se dio el conflicto de la Vidriera de Monterrey, perteneciente a un poderoso grupo empresarial, el Grupo Monterrey, que se había formado durante el porfirismo. Fue la de los famosos catorce puntos, donde especificaba que si los patrones no eran capaces de satisfacer las justas demandas de los trabajadores, serían expropiados y sus empresas dadas a los trabajadores para que las manejaran (Cárdenas, 1936b: 46-48). Los empresarios entraron en razón y comenzaron a aceptar las condiciones del gobierno. Además, no les fue nada mal. William Cameron Townsend (1954: 147), amigo y biógrafo norteamericano de Cárdenas, recordaba:

[...] hasta los capitalistas principiaron a demostrar aprecio por Cárdenas. Llegaron a la conclusión de que era más lo que les ayudaba el Gobierno que lo que estorbaba con su política obrerista. Cuando el movimiento huelguístico llegó a su cenit y la gente de la ciudad de México, especialmente la colonia norteamericana, decía que iba a arruinar el país, resultó interesante conocer la declaración que el gerente de una gran empresa siderúrgica hizo a un amigo: ‘No obstante la inestable situación obrera, éste ha sido nuestro mejor año de negocios’ [...].

Cárdenas encontró el medio para institucionalizar las relaciones del Estado con la clase patronal. El 18 de agosto de 1936 fue promulgada la Ley de Cámaras de Comercio e Industria, que sustituía a la de 1908, todavía del porfirismo. En su primer artículo, dicha ley establece que las organizaciones patronales son instituciones de *carácter público* integradas por comerciantes e industriales residentes en la república. El artículo cuarto las obliga a ser órganos de colaboración con el Estado para satisfacer las necesidades relacionadas con la industria y el comercio. El artículo quinto ordena que todo hombre que quiera dedicarse a los negocios deberá inscribirse en una de las cámaras industriales o comerciales registradas por el gobierno (Además de la ley ya citada, puede verse: Schafer, 1973: 43 y ss.; Brandenburg, 1964: 88-89; Alvazar, 1970: 38-39). Otros artículos establecen la forma en que deben quedar redactados los estatutos de las organizaciones patronales, los cuales deberían ser aprobados por la Secretaría de la Economía Nacional, la que, de no estar de acuerdo con alguno de sus preceptos, haría a las organizaciones patronales las sugerencias para que los pusieran de acuerdo con el interés nacional. En adelante, como podrá imaginarse, los patronos y el gobierno marcharon de consuno y en pleno entendimiento. Con el tiempo, los empresarios entendieron que eso era bueno para ellos. Prosperaron a manos llenas, incluso durante el gobierno de Cárdenas, y, bajo la tutela política del Estado, se hicieron cargo del desarrollo nacional, en colaboración con los entes públicos que el gobierno revolucionario fue creando para impulsar el desarrollo económico del país. Como apuntaba Vernon (1966: 102-103), ya para fines de la década de los treinta se veía claramente el carácter mixto que adquiriría la economía mexicana, con sus sectores público y privado actuando en estrecha colaboración entre sí. En años posteriores, les iría mucho mejor.

Cuando Calles entró en conflicto con el presidente Cárdenas, muchos callistas pensaron que el michoacano era presa de la locura, pues, aunque él tuviera a las masas de su lado, Calles tenía de su parte al ejército, que había sido obregonista primero y callista después. Muy pronto supieron que también con el ejército Cárdenas les había ganado la partida. Cuando Obregón llegó al poder, erradicó de la vida política y militar a los elementos carrancistas, y a los que se le opusieron en la rebelión de lahuertista de 1923, los exterminó. Con la rebelión de 1929, Calles echó fuera del país o los eliminó a todos los obregonistas que quedaban para entonces. Cuando Cárdenas llegó al poder, lo primero que hizo fue llamar a todos los viejos militares carrancistas y hasta a algunos villistas para

reintegrarlos al ejército y comenzar a ponerlos en lugares clave que antes ocupaban callistas, a los que mandó a su casa (Hernández, 1979: 77 y ss.). Además, usó de su ascendiente entre la tropa para hacer de jóvenes oficiales (desde capitanes hasta coroneles) los militantes más fieles para su causa. Los distribuyó por todo el país, los hizo sus personeros y les dio el poder de transmitir sus órdenes personales a todos los comandantes de zona (Townsend, 1954: 113-4). Si los callistas esperaban, cosa que no está documentada, que el ejército se pusiera del lado de Calles, erraron el cálculo. El ejército se mantuvo fiel al lado de su presidente y lo apoyó sin reservas. Cárdenas tuvo la pésima idea, cuando se reorganizó el partido oficial, de integrar a los militares en la nueva formación política como un cuarto sector, el militar (aparte del campesino, el obrero y el burocrático). A los militares no les gustó la idea y lo dijeron entonces y después. Comenzaban a integrar un ejército muy profesional, muy institucional y muy disciplinado. No querían que se les metiera en política. Pensaban en la próxima guerra mundial y debatían qué papel les tocaría desempeñar. Unos pocos años más tarde (1941) el llamado sector militar del PRM fue disuelto por el entonces presidente Ávila Camacho (Lozoya; 1970: 49 y ss.; Boils, 1975: 73 y ss.)

A estas alturas, es posible imaginar la enorme confianza y la sólida seguridad que Cárdenas comenzó a experimentar cuando se percató de que su política reformista y de reorganización política y social de México comenzó a consolidarse en la realidad nacional. Le preocupaba sobremanera la evolución sombría y aterradora de la política internacional. El mundo estaba yendo a la guerra. Las naciones poderosas, como pocas veces antes, se imponían sobre las más débiles y las hacían víctimas de atrocidades indescriptibles con la mayor impunidad y sin que hubiera poder a la vista que pudiera impedirlo. La salvaje agresión japonesa contra China, la invasión italiana de Abisinia, la Guerra Civil española, el *Anschluss* alemán de Austria, la agresión soviética a Finlandia. Todo eso le impulsaba a hacer de México, con su modesto poder, un actor con plena presencia en el mundo de las naciones. Bien asesorado por brillantes diplomáticos mexicanos surgidos de la Revolución —en especial, Isidro Fabela— Cárdenas puso en movimiento una política internacional que le dio prestigio y poder de convencimiento a nuestro país. México comenzó a ser tomado en cuenta en el ámbito internacional (Fabela, 1953: 11-45).

Envío armas a los republicanos españoles y facilitó la participación de voluntarios en las Brigadas Internacionales. Cuando el franquismo triunfó sobre la República, Cárdenas abrió las puertas del país para que

los republicanos españoles que lo desearan y pudieran se refugiaron en México. Decenas de miles lo hicieron. Muchos eran grandes intelectuales, escritores y científicos e hicieron la fortuna de México, impulsando su cultura, su educación superior e inclusive la economía del país⁴. Permitió que el disidente antistalinista León Trotsky se asilara en México, aunque no lo pudo proteger y Stalin logró asesinarlo. Fueron célebres las condenas del gobierno cardenista de las agresiones italiana en Abisinia, japonesa en China, alemana en Austria y en Checoslovaquia y soviética en Finlandia. Sus enviados diplomáticos en Europa hicieron verdaderos milagros, en medio del peligro, para salvar a republicanos españoles dispersados por Europa y traerlos a México. Muchos ciudadanos de otras naciones también encontraron refugio en México, arropados por el gobierno cardenista.

4. Conclusión

El presidente Cárdenas puso a México en el mapa mundial y no sólo en el político, sino sobre todo, en el cultural. Todos los intelectuales del mundo comenzaron a saber de México. El país les fascinaba. Norteamericanos y europeos llegaron en tropel para conocerlo. Serguei Eisenstein hizo en México uno de sus filmes más connotados y el filósofo francés, André Breton, embrujado por México, en alguna ocasión declaró: “¿Para qué nos sirve el surrealismo [su propia teoría filosófica del arte] si tenemos a veinte millones de mexicanos?” (Sánchez, 1974).

El presidente Cárdenas dejó el poder cubierto con un prestigio que ya era mundial. Las dictaduras latinoamericanas no le permitieron hacer una labor política y diplomática en la región como a él le hubiera gustado. Sin embargo, América Latina era objeto primordial de sus preocupaciones. Después de dejar el poder, su sucesor, el presidente Manuel Ávila Camacho, lo hizo su secretario de defensa. Al nuevo presidente le aconsejó que no dejara que tropas norteamericanas se estacionaran en el país (Cárdenas; 1972: 9-14 y 66 y ss.). En el resto de su vida, siempre fue un referente infaltable. Tanto, que el partido oficial se dividió entre cardenistas (de izquierda nacionalista) y los otros. Siempre tuvo encargos oficiales que le permitieron seguir trabajando a favor de los desposeídos y de los oprimidos. Su presencia en la política nacional siempre fue

⁴ Sobre la inmigración republicana española en México, Centro Republicano Español de México, 1978; Segovia, 2000; Hernández, 1978; *El exilio español en México*, 1982; Fajen, 1975; y Lorenzo Meyer, 2001.

decisiva, aunque no siempre exitosa. Cuando triunfó la Revolución cubana, él inspiró y organizó el Movimiento de Liberación Nacional, que aspiraba a ser una corriente que volviera a ubicar la política nacional en el camino progresista que él había abierto. Pronto desapareció. Cuando la invasión de Bahía de Cochinos, él llamó a los mexicanos a solidarizarse con la Cuba revolucionaria y hasta se ofreció como voluntario para ir a combatir a los invasores. Nunca dejó de trabajar por México y, sobre todo, por sus trabajadores —en especial por los campesinos—. Todavía después de su muerte, acaecida en 1970, el general Cárdenas siguió siendo una figura inspiradora para todos los integrantes del partido oficial que eran de izquierda o se consideraban progresistas. Cuando su hijo, Cuauhtémoc Cárdenas y otros iniciaron su movimiento de oposición al régimen priísta en 1987, la figura señera del movimiento transformador democrático fue siempre el presidente Cárdenas. Hoy, cuando se habla de él, se le recuerda como un patriota, como el mejor gobernante que ha tenido México y, desde luego, como el revolucionario más progresista que haya habido en el país⁵.

Referencias

- Alvazar, Marco Antonio (1970), *Las agrupaciones patronales en México*, México: El Colegio de México.
- Barragán Rodríguez, Juan (1946), *Historia del Ejército y de la Revolución Constitucionalista*, México: Robredo-Stylo (2 tomos).
- Brandenburg, Frank (1964), *The making of modern Mexico*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Boils, Guillermo (1975), *Los militares y la política en México*, México. El Caballito.
- Cárdenas, Lázaro (1932), *Informe que el ciudadano Gral. De División Lázaro Cárdenas rinde al H. Congreso de Estado al terminar su periodo constitucional 1928-1932*, Morelia, Michoacán: Tip. Arte y Trabajo. 15 de setiembre.
- Cárdenas, Lázaro (1936a), *La unificación campesina*, México: PNR.
- Cárdenas, Lázaro (1936b), *Los catorce puntos de la política obrera presidencial*, México: PNR.
- Cárdenas, Lázaro (1972), *Obras I. Apuntes, 1913-1940*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Publicaciones, (t.1).
- Cárdenas Lázaro (1975), *Epistolario*, México: Siglo XXI Editores.
- Centro de Investigaciones Agrarias (1970), *Estructura agraria y desarrollo agrícola*

⁵ Un registro exhaustivo de su labor en los años que siguieron a su desempeño como presidente de la República, se encuentra en su *Epistolario*, 1975. El 20 de noviembre de 1969, poco tiempo antes de su muerte, pronunció en Irapuato un memorable discurso que es considerado su testamento político, el cual se encuentra en: PRI, 1976: 103-11.

- en México. *Estudio sobre las relaciones entre la tenencia de la tierra y el desarrollo agrícola de México*, México: Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola.
- Centro Republicano Español de México (1978), *México y la República Española. Antología de documentos. 1931-1977*, México.
- Cerroni, Umberto (1968) "Il partito politico", en *La libetà dei moderni*, Bari: De Donato.
- Córdova, Arnaldo (1972), *La formación del poder político en México*, México: Era.
- Córdova, Arnaldo (1973), *La ideología de la Revolución Mexicana*, México: Era.
- Córdova, Arnaldo (1974), *La política de masas del cardenismo*, México: Era.
- Córdova, Arnaldo (1989), "Los maestros rurales en el cardenismo" en Arnaldo Córdova, *La Revolución y el Estado en México*, México: Era.
- Córdova, Arnaldo (1995), *La revolución en crisis. La aventura del maximato*, México: Cal y Arena.
- Cronon, David (1960), *Josephus Daniels in México*, Madison: The University of Wisconsin Press.
- Daniels, Josephus (1947), *Short - Sleeve Diplomat*, Chapel Hill: The University of North Caroline Press.
- Duverger; Maurice (1957), *Los partidos políticos*, México: FCE.
- Eckstein, Salomon (1966), *El ejido colectivo en México*, México: FCE.
- Fabela, Isidro (1953), "La política internacional del presidente Cárdenas" en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. VII, núm. 4, octubre-diciembre.
- Hernández, Alicia (1979), "La mecánica cardenista", en *Historia de la Revolución Mexicana, Periodo 1934-1940*, vol. 16, México: El Colegio de México.
- Hernández de León Portilla, Ascensión (1978), *España desde México. Vida y testimonios de transterrados*, México: UNAM.
- Lieuwen, Edwin (1968), *Mexican Militarism. The Political Rise and Fall of the Revolutionary Army. 1910-1940*, Albuquerque: The University of New Mexico Press.
- Lombardo Toledano, Vicente (1934), "Señor Presidente de la República: el juego debe cesar" en *Futuro*, 15 de abril.
- Lozoya, Jorge Alberto (1970), *El ejército mexicano (1911-1965)*, México: El Colegio de México.
- Meyer; Lorenzo (1968), *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México: El Colegio de México.
- _____(2001), *El cactus y el olivo. Las relaciones de México y España en el siglo XX*, México: Océano.
- Naranjo, Francisco (1948), Artículos varios en *El Diario de Yucatán*, junio-setiembre.
- Obregón, Álvaro (1932), *Discursos*, México: Biblioteca de la Dirección General de Educación Militar, (2 tomos).
- Portes Gil, Emilio (1941), *Quince años de política mexicana*, México: Botas.
- Presidencia de la República (1937), *Proyecto de acuerdo a las Secretarías y Departamentos de Estado y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal sobre el Estatuto Jurídico de los trabajadores del servicio del mismo*, México: DAPP.
- PRI (1976), *Lázaro Cárdenas*, México: Comisión Nacional Editorial.

- PRM (1938), *Pacto Constitutivo, Declaración de Principios, Programa y Estatutos*, México: La Impresora.
- Raby, David (1974), *Educación y revolución social en México*, México: Era.
- Sánchez, Héctor (1974), *México nueve veces contando por narradores extranjeros*, México: SEP-Setentas.
- Sánchez Lamago; Miguel (1956-1960), *Historia militar de la Revolución Constitucionalista*, México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM), (5 tomos).
- S/N (1982), *El exilio español en México, 1930-1982*, México: Salvat y FCE.
- Segovia, Rafael (2000), *Misión de Luis I. Rodríguez en Francia. La protección de los refugiados españoles julio a diciembre de 1940*, México: El Colegio de México, Conacyt.
- Schafer, Robert James (1973), *Mexican Business Organizations. History and Analysis*, Syracuse: Syracuse University Press.
- Secretaría de Prensa y Propaganda del CEN del PNR (1934), *La gira del general Lázaro Cárdenas*, México.
- Townsend, William C. (1954), *Lázaro Cárdenas. Demócrata mexicano*, México: Grijalbo.
- Vernon R. (1966), *El dilema del desarrollo económico de México. Papeles representados por los sectores público y privado*, México: Diana.
- Wilkie, James y Edna Monzón (1969), *México visto en el siglo XX, entrevistas de historia oral*, México: Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas.

Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos*



Arguments on electoral systems and their effects

Dieter Nohlen**

SUMARIO 1. Duverger y las "leyes sociológicas" / 2. Stein Rokkan y el sistema electoral como variable independiente / 3. Douglas W. Rae y el enfoque comparativo-cuantitativo / 4. Giovanni Sartori y el ímpetu del "electoral engineering" / 5. Arendt Lijphart y el afán de la precisión cuantitativa / 6. Resumen

RESUMEN

El presente texto recupera de manera detallada las posiciones y las polémicas de los principales autores que han estudiado los sistemas electorales y sus efectos, particularmente sobre el sistema de partidos. Parte de los trabajos clásicos de Maurice Duverger y analiza después otros destacados autores sobre el tema: Stein Rokkan, Douglas W. Rae, Giovanni Sartori y Arendt Lijphart. Se reconstruye, con notable fidelidad a los textos analizados, las propuestas de cada autor, su perspectiva metodológica, la relación de sus planteamientos con otros autores, la posibilidad de construir "leyes sociológicas" sobre la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos.

Se analiza también qué tanto estas variables son consideradas como independientes o dependientes, y el peso del contexto histórico y político de cada nación para definir las peculiaridades de las mismas.

PALABRAS CLAVE: sistemas electorales, partidos políticos, controversias, sistema de partidos.

ABSTRACT

This paper reviews positions and controversies of the principal authors who have studied electoral systems and their effects, particularly on the party system. Part of the classical works of Maurice Duverger and then analyzes other prominent authors on the subject: Stein Rokkan, Douglas W. Rae, Giovanni Sartori and Arendt Lijphart. Proposals from each author, his methodological perspective, the ratio of their approaches with others is reconstructed with remarkable fidelity to the texts analyzed, the possibility of building "sociological laws" on the relationship between electoral systems and party systems.

It also analyzes how much these variables are considered independent or dependent, and the weight of historical and political context of each country to define the characteristics of them.

KEYWORDS: electoral systems, political parties, disputes, party system.

* Recibido: 26 de febrero 2013. Aceptado: 5 de octubre 2014 / ** Profesor emérito de Ciencias Políticas en la Facultad de Ciencias económicas y sociales de la Universidad de Heidelberg. Miembro vitalicio de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas desde 2013. *De Política*, REVISTA DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS / Año 2, núm. 2, enero-junio de 2014. pp. 35-72.

Las controversias sobre sistemas electorales tienen como objeto los efectos que ellos ejercen sobre los sistemas de partidos políticos. Esta definición, por su parte, ya es polémica, ya que las controversias científicas al respecto se dirigen a las relaciones entre sistemas electorales y sistemas de partidos en general, suponiendo una relación de dependencia mutua entre ellos. En el centro se sitúa la cuestión de la causalidad y cómo se puede abordar y aclarar. En contraste, las controversias políticas tematizan, en primer lugar, la opción entre uno u otro sistema electoral. Las respectivas fundamentaciones se deducen de diferentes consideraciones entre las que las científicas figuran generalmente como secundarias.

No obstante, también en la investigación sobre sistemas electorales se han llevado a cabo grandes controversias marcadas por diferentes apreciaciones de las ventajas y desventajas de los sistemas electorales. A menudo se cita la controversia clásica entre John Stuart Mill y Walter Bagehot que se desarrolló en el siglo XIX. Sin embargo, y visto más de cerca, la ocupación académica en sistemas electorales equivale más bien a una ininterrumpida serie de esfuerzos por corresponder mejor al reto científico del objeto de estudio. En este quehacer continuo, los autores tratan de diferenciarse uno de otros, sea de forma explícita o implícita, a través de aplicar, por ejemplo, un enfoque de investigación distinto, de definir la cuestión cognitiva de forma más estrecha o más amplia, de proceder usando diferentes métodos o de vincular su abordaje metodológico con pretensiones científicas más generales o más precisas. Así, en su continuidad, las controversias científicas sobre sistemas electorales equivalen de alguna forma a una historia misma de la investigación sobre el objeto. En este sentido, representantes recientes de esta rama del saber presentan esta historia con gusto como una historia exitosa, dado que se ha pasado, como dicen, de una ciencia incipiente a una ciencia madura. Esta percepción no escapa tampoco de ser considerada como controversial.

En efecto, en el desarrollo de la investigación sobre sistemas electorales no se ha preferido un estilo cooperativo-acumulativo, sino controversial-individualizante. Cada investigador cultivaba su jardín de conceptos y enunciados. Este estilo ha facilitado enormemente la crítica respecto al estado de investigación sobre sistemas electorales. Así no sorprende la respectiva crítica demoledora por parte de Arend Lijphart a mitad de los años ochenta (Lijphart, 1985), la que se podría fácilmente continuar. Concordante con este estilo se han recordado los aportes de los representantes clásicos a la investigación anterior sólo de manera esquemática, fijándose en una tesis controversial de ellos, cuyo rechazo se evidenciaba

a partir de la función que tenía adscrita en la argumentación del que la citaba, hecha fuera del contexto original, del cual, sin embargo, recibía su fundamentación.

Las consideraciones siguientes tienen como objetivo reconstruir de manera lo más cercana posible al texto original y su contexto argumentativo las posturas y controversias en la investigación sobre sistemas electorales. Se reproducirá la investigación sobre sistemas electorales en su dimensión histórica a través de los aportes de cinco investigadores sociales, provenientes de cinco países distintos que en los niveles nacional e internacional han marcado diferencias: Maurice Duverger, Stein Rokkan, Douglas W. Rae, Giovanni Sartori y Arend Lijphart. Un sexto autor queda algo oculto, pero está obviamente presente. Es el autor mismo de estas observaciones. Su contribución a la investigación sobre sistemas electorales, que atraviesa los comentarios de los colegas, ha encontrado en algunas de las obras referidas también una recepción controversial.

1. Duverger y las “leyes sociológicas”

Las investigaciones de Maurice Duverger sobre los efectos de los sistemas electorales fueron las que hasta ahora tuvieron mayor resonancia en el ámbito mundial. Pocos tratados científicos sobre sistemas electorales pueden darse el lujo actualmente de prescindir de Duverger. Con frecuencia, el punto de contacto es, evidentemente, la crítica para diferenciarse de su teoría sobre sistemas electorales, al tiempo que se le cita sólo de forma incompleta. Por otra parte, para debatir a Duverger es necesario tomar en cuenta que su teoría es cambiante (por no decir ambigua) a lo largo de la controversia científica que ha generado. Esto trasciende en la comparación de sus publicaciones (1950, 1951, 1955, 1984, 1986, entre otras) y va más allá de las traducciones a otros idiomas,¹ de tal manera que en casi cada idioma se discute un Duverger diferente, acorde con distintos textos de base francesa.

Así, el objetivo de Duverger es presentar una teoría general sobre partidos. En relación a la formación de los sistemas de partidos, se centra en tres factores generales que en todos los países influirían en ella: factores socio-económicos, ideológicos y técnicos. Entre estos factores Duverger presta especial atención a los factores técnicos, es decir al

¹ Su obra clásica *Los partidos políticos* de 1951, segunda edición 1954, fue traducida al inglés en 1954, al castellano en 1957 y al alemán en 1959.

sistema electoral. Las razones cambian según la versión idiomática de su obra. En la edición castellana, la particular atención se entiende porque “el régimen electoral es el más importante” entre los factores generales (Duverger, 1957: 232), aunque en la versión alemana no se prioriza ningún factor. Como razón se declara que en relación a este factor queda “un vacío por llenar” (Duverger, 1959: 218).

Duverger sigue un enfoque comparativo empírico-cualitativo que se basa en la comprensión de que un sistema de partidos sería “el resultado de factores numerosos y complejos, unos propios a cada país y otros generales” (Duverger, 1957: 231; 1959: 217). Por tanto, intercala permanentemente el punto de vista individualizador con el generalizador. La comparación tanto diacrónica como sincrónica de una selección de países desde 1850 hasta aproximadamente 1950 lo lleva a enunciados obtenidos por inducción que, por lo general, están cimentados de forma lógico-deductiva, de tal manera que en ocasiones los dos tipos de enunciados se mezclan entre sí. En su clasificación sobre los sistemas electorales, Duverger diferencia principalmente entre sistema de mayoría relativa (o de pluralidad), sistema mayoritario con segunda vuelta y representación proporcional, haciendo, a su vez, una subclasificación del sistema proporcional también en proporcional “puro” y en aquellos sistemas que permiten una distorsión del número de escaños parlamentarios en relación a los votos obtenidos (Duverger 1957: 322; 1959: 306). Además, toma en cuenta diversos elementos técnicos de los sistemas electorales (por ejemplo, el tamaño de la circunscripción), cuando el esquema ternario no parece funcionar. Diferencia los sistemas de partidos por su número en sistemas bipartidistas y sistemas multipartidistas o pluripartidistas.

No obstante, la gran fama de Duverger se debe a la conexión establecida por él entre los tipos de sistemas electorales que observó y las dos clases de sistemas partidos. Encuentra así una relación causal muy estrecha entre sistema de mayoría relativa y sistema bipartidista. “De todos los esquemas que hemos definido en este libro, este último es, sin duda, el más próximo a una verdadera ley sociológica” (Duverger, 1957: 245). Para explicar la relación de dependencia entre sistema de mayoría relativa y sistema bipartidista, Duverger hace referencia a dos factores elementales que inciden: el factor mecánico y el factor psicológico. Desde entonces, la doctrina sobre sistemas electorales diferencia así estos factores: el primero expresa la desventaja no proporcional que tiene un tercer partido más débil en la distribución de escaños en un sistema de mayoría relativa. El segundo expresa el recelo del elector a votar por un partido que

no tiene posibilidades de alcanzar una representación parlamentaria, es decir, el temor de que su voto no cuente (Duverger, 1957: 252). Duverger relaciona los dos tipos básicos adicionales de sistemas electorales con el sistema multipartidista. En la formulación más divulgada, las tres fórmulas que se han integrado como “leyes de Duverger” al estudio de los sistemas electorales son las siguientes:

(1) La representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, independientes y estables (con excepción de los movimientos que surgen repentinamente). (2) El sistema mayoritario con dos vueltas, tiende a un sistema multipartidista, con partidos elásticos, dependientes y relativamente estables (en todos los casos). (3) El sistema de mayoría relativa (con una sola vuelta) tiende a un sistema dualista con partidos grandes e independientes, que se alternan entre sí. Sin embargo, estos enunciados muy generales solamente demuestran tendencias básicas [...] (1950: 13).²

Es bien sabido que las tres “leyes” provocaron enormes controversias científicas, sobre todo a raíz de que los críticos de Duverger quisieron endosarle más de lo que evidentemente quiso expresar, tal como sugiere la frase que viene justamente después de sus fórmulas.

¿Qué quieren decir las tres “leyes”? Duverger intenta, en tres ocasiones, recoger en palabras la conexión entre sistema electoral y sistema de partidos. Él mismo confiesa que determinados errores de interpretación han resultado de sus propias formulaciones tentativas e imprecisas. Reconoce, en primer lugar, pasar de términos más estrictos (*sociological laws*) a unos menos determinantes (*formulas*) para reafirmar finalmente su definición inicial (Duverger, 1986: 70).

Reconoce en, segundo lugar, haber variado en el tiempo la relación causa-efecto entre sistemas electorales y sistemas de partidos en el sentido de recalcar su carácter de tendencia al sustituir un “conduce hacia” (*leads to*) por “tiende a conducir hacia” (*tends to lead*). Así, Duverger confirma en los años 80 (Duverger, 1986: 170) finalmente la formulación de sus “leyes sociológicas” definidas en 1955:

² En la versión original francesa: el sistema proporcional “tend à un système de partis multiples, rigides et independants les uns des autres”, el sistema de mayoría absoluta “tend à un système de partis multiples, souples et dépendants les uns des autres”, el sistema de mayoría relativa “tend au dualisme des partis” (Duverger 1950: 7).

(1) El sistema proporcional tiende a conducir a la formación de muchos partidos independientes... (2) El sistema mayoritario tiende a la formación de muchos partidos que se coaligan entre ellos... (3) el sistema de mayoría relativa tiende a producir un sistema bipartidista (Duverger, 1955: 113).³

Da a entender que las leyes sólo expresan “tendencias básicas que interactúan con factores nacionales y sociales”. Pero no olvida añadir que “en las últimas ediciones de sus obras, en la segunda ley se sustituyó “tiende” por “tiende a producir” (Duverger, 1955). De paso, cambia el orden de las “leyes” (véanse Duverger, 1984: 35, y Duverger, 1986: 70).

En la traducción de su principal obra al inglés, en relación a la primera “ley”, se traduce “tend” por “favours” (Duverger, 1954: 217), en la versión española se traduce literalmente “tend” por “tiende”, (Duverger, 1957: 232), así como también en la versión alemana, donde se traduce “tend” por “conduce hacia” (*führt zu*) (Duverger, 1959: 219). Esta última versión de las “leyes” es especialmente desconcertante porque incita a deducir, por ejemplo, que la representación proporcional tiene como efecto el aumento del número de partidos (*multiplication*). Sin embargo, Duverger solamente quiere decir que la representación proporcional va de la mano del sistema multipartidista (*multipartism*), que éste conserva el número de partidos que existían en el momento de su introducción (Duverger, 1986: 71). Así, las traducciones citadas que pierden el importante detalle del autor de las “leyes sociológicas” de haber sustituido “leads” por “tends to lead”, completan la imprecisión del propio Duverger y de la controversia sobre su obra. Al final, Duverger mismo se adelanta al enorme margen de maniobra interpretativo de sus fórmulas, llevándolo desde una relación cuasi causal hasta una interrelación de múltiples causas y efectos. Como sus críticos lo perciben principalmente como un representante de rígidas “leyes sociológicas”, puede por fin presentarse casi como testigo principal en contra de la “errada interpretación” (Duverger, 1986: 69 y ss.) de sus observaciones.

¿En las tres fórmulas se agotan los efectos que tienen los sistemas electorales sobre el sistema de partidos? ¡Evidentemente que no! En su obra clásica, el propio Duverger varias veces lo observa de forma inequívoca:

Traducido del inglés: (1) Proportional representation tends to lead to a system of many mutually independent parties... (2) the two ballot majority system tends to lead to a multipartism moderated by alliances of many parties (3) the plurality method tends to lead to a two-party system” (Duverger 1984: 35).

Las tres fórmulas “de ninguna manera abarcan todas las influencias de la mecánica electoral sobre el régimen de partidos” (Duverger, 1959: 219).

¿En el sistema electoral se agotan los factores que influyen sobre el sistema de partidos? Duverger constata de forma casi apodíctica: “La relevancia del sistema electoral tiene sus límites” (Duverger, 1959: 308; 1957: 324). Está muy lejos de rendir tributo a la causa, con un monocausalismo. Al ponderar el peso de diversos factores, él niega que la influencia del sistema electoral “sea mayor a la de otros factores”. Más bien subraya: “[...] el sistema electoral nunca (es) el verdadero motivo, más bien son las especificidades nacionales, las ideologías, pero sobre todo la estructura de la sociedad económica, la que influye decisivamente” (Duverger, 1959: 219). Con razón anota: “Pero no por ello se debe menospreciar la importancia de un factor general puramente técnico, como el sistema electoral” (Duverger, 1959: 232; 1957: 245).

¿Se agota la conexión entre sistema electoral y sistema de partidos en una relación unilateral? Muchos de los críticos de Duverger cuestionan la orientación de causalidad de sus fórmulas, como lo hace por ejemplo Leslie Lipson en su análisis del sistema bipartidista británico, retrocediendo hasta muy atrás en la historia, es decir, revisando justamente el caso paradigmático de la conexión entre sistema de mayoría relativa y sistema bipartidista (Lipson, 1953). Sin embargo, el propio Duverger reflexiona: “Al contrario, el sistema de partidos por su parte también ejerce una gran influencia sobre la técnica electoral, cuando (por ejemplo) el sistema bipartidista favorece el sistema de mayoría relativa” (Duverger, 1959: 218), “desempeña un papel capital” en el sistema electoral (Duverger, 1957: 232). Llega a la decisiva conclusión: “En resumen, el sistema de partidos y el sistema electoral están íntimamente ligados y a veces también es difícil diferenciarlos al momento de analizar su efecto” (Duverger 1959: 219; 1957: 232).

¿Cómo entendería Duverger sus fórmulas: como deterministas o como probabilistas? Incluso relativiza, al hacer referencia a la que, según él, es la fórmula que más se acerca a una “ley sociológica”: El sistema de mayoría relativa empuja al dualismo, pero no conduce a él necesaria y obligatoriamente y en contra de todos los obstáculos” (Duverger, 1959: 242; 1957: 255). En sus fórmulas se habla “por supuesto sólo de tendencias generales, a las que a menudo se le atraviesan otros factores [...]” (Duverger, 1959: 306; 1957: 322). En la obra de Duverger existen suficientes indicios para pensar en una comprensión solamente probabilística de sus fórmulas. No obstante, éstas fueron interpretadas por sus numerosos

críticos como deterministas. Al parecer, este malentendido parece haber agradado a Duverger durante mucho tiempo. En una misma disertación del año 1984 cita sus opiniones una vez como *Duverger's law* (Duverger, 1984: 36), otra vez explica: “Leyes sociológicas que también se pueden considerar como hipótesis de trabajo” (Duverger, 1984: 39). Dos años más tarde aclara (¿indudablemente?): “Las proposiciones concernientes al multipartidismo bipolar no son ni leyes sociales ni hipótesis: Sólo son indicios basados en algunas observaciones con el fin de justificar conclusiones bien fundadas” (Duverger 1986: 84)

Duverger juega en mayor o menor medida con este concepto de ley, a ratos lo usa, otros lo reemplaza, a ratos lo interpreta usando términos menos deterministas como tendencia, esquema, fórmula, modelo, hipótesis, sugerencia —confundiendo excesivamente con su ambigüedad a un público que igualmente está acostumbrado a usar diferentes conceptos de “ley”—. Sin lugar a dudas, sus *sociological laws* son para el mismo Duverger más que solamente un estímulo, pues le sirven de modelo de interpretación de la realidad. Da a entender que la evolución del sistema de partidos de la República de Bonn de aquella época —encaminada hacia un sistema de dos partidos y medio y contradictoria a las experiencias usuales obtenidas con sistemas de representación proporcional— se debe a la “naturaleza mixta” del sistema electoral, concretamente a la influencia del primer voto unipersonal de mayoría relativa sobre el segundo voto proporcional de lista en el sistema de dos votos. Define el sistema electoral alemán de manera que le permite salvar su teoría. Supone que este sistema electoral “contribuye a promover los efectos del dualismo del sistema de mayoría relativa en distritos unipersonales sobre el segundo voto que es contabilizado según la representación proporcional” (Duverger, 1984: 37). Su teoría de sistemas electorales también se expresa en su opción y recomendación. “El sistema de pluralidad y el de doble vuelta son ciertamente preferibles a la representación proporcional en todos los sistemas en los cuales la investidura y mantenimiento del gobierno depende de la mayoría legislativa” (Duverger, 1984: 37). “Debe quedar claro que la representación proporcional generalmente debilita el sistema democrático y el sistema de mayoría lo fortalece” (Duverger, 1984: 35).

Después de Duverger, se plantea la pregunta que posteriormente también retomará Giovanni Sartori (1994: 40): “¿Pueden los efectos del sistema electoral ser formulados en forma de una ley?” Hubo fuerte oposición a esta posibilidad. Vernon Bogdanor resume la negación casi generalizada con la siguiente frase:

Las relaciones entre el sistema electoral, sistema de partidos y el proceso de cambio social son recíprocas y de alta complejidad. No son del tipo que se puedan asumir como leyes científicas, sean esas leyes aritméticas, institucionales o sociológicas (Bogdanor, 1983: 261).

Sartori, en cambio, hace el cuestionable intento de formular las “leyes sociológicas” de Duverger de tal forma que puedan aplicarse como leyes. Haré referencia a este punto posteriormente cuando presente la postura científica de Sartori.

No cabe duda que Duverger es un clásico, en el sentido de que un clásico provoca diferentes interpretaciones, debido a veces a contradicciones internas así como a un uso oscilante del idioma. Considerando el intervalo temporal, lo es también por haber precisado cuestiones de investigación más que resultados seguros (véase Häberle, 1981). Y finalmente, por haber motivado un sinnúmero de estudios, en defensa así como en rechazo de sus enunciados, y por haber producido también un contra-clásico que le ha duramente criticado y al mismo tiempo proseguido. Para la “ciencia política normal” (Kuhn, 1971), sin embargo, se ganaría mucho si las fórmulas de Duverger no fueran entendidas como leyes que deban refutarse o reformularse por enésima vez, sino si se pueden comprender de forma heurística en el sentido planteado por Max Weber (1956: 234 y ss.), como relaciones de tipo ideal para preguntarse a continuación, a partir de qué factores prevalecen las discrepancias observables en la realidad.

2. Stein Rokkan y el sistema electoral como variable independiente

El interés cognitivo primordial de Stein Rokkan gira en torno a las diferencias centrales en la estructura del sistema de partidos en los países de Europa occidental (cfr. Flora, 1981: 428). A partir de una síntesis de “estrategias de análisis diacrónico y sincrónico” (Lipset y Rokkan, 1967: 54), su enfoque es de naturaleza histórico-genética. Su material histórico abarca el período desde inicios de la representación parlamentaria en el siglo XIX hasta los años 60 del siglo pasado, aunque en realidad sólo llega hasta los años 20, pues afirma que para el tiempo posterior a éstos se habría producido un congelamiento de los sistemas de partidos: “El sistema de partidos de los 1960’s refleja, con pocas pero importantes excepciones, el clivaje de estructuras de los años 1920” (Lipset y Rokkan, 1967: 50).

El modelo de base para la explicación de la evolución de los sistemas de partidos son las líneas de conflicto históricas al interior de una sociedad que son trasladadas a sistemas nacionales de partidos, en el contexto de la superación secuencial de diversos retos. Rokkan diferencia entre cuatro retos o umbrales de este tipo que surgieron en los procesos de democratización de todos los países de Europa occidental: 1) legitimidad (reconocer como legítima la crítica y protesta en contra de los que ejercen el poder), 2) incorporación política (derechos de participación y libertad), 3) representación (representación proporcional parlamentaria) y 4) la asunción del poder (influencia sobre las decisiones del ejecutivo), dando gran relevancia a la secuencia temporal, en la que se superan los umbrales, como razón para las diferencias en el desarrollo de los sistemas de partidos en Europa occidental (Rokkan, 2000: 296 y ss.).

En realidad, Rokkan solamente se interesa por cuestiones relativas a los sistemas electorales, en el contexto de este proceso de democratización. Presta poca atención a Maurice Duverger, aunque sí acepta que

...en términos teóricos abstractos se podría, sin lugar a dudas plantear la hipótesis que un sistema de mayoría relativa en regiones culturalmente homogéneas (...), más bien podría conducir a sistemas bipartidistas y que solamente se sumarían otros partidos si aparecen clivajes (Rokkan, 2000: 360).

Naturalmente caldea así la controversia sobre los sistemas electorales, de manera que desarrolla la relación de efecto clásica entre la variable considerada como independiente y la variable considerada como dependiente, específicamente entre sistema electoral y sistema de partidos, haciendo de ellas un conjunto de variables que van a depender de una tercera variable, las estructuras sociales de las líneas de conflicto.

Por lo demás, Rokkan rompe con la orientación hacia el efecto que existía hasta esa fecha, en cuanto a la supuesta relación de causalidad entre sistema electoral y sistema de partidos

De hecho, en la mayoría de los casos es poco significativo tratar el sistema electoral como variable independiente y el sistema de partidos como dependiente. Las estrategias partidarias tienen, generalmente, influencia decisiva en la legislación electoral (Lipset y Rokkan, 1967: 30).

Sobre la base de sus investigaciones históricas-genéticas, Rokkan llega a la conclusión que el sistema electoral depende del sistema de partidos, de su estructura como reacción a las evoluciones políticas que se producen a partir de la dinámica de las estructuras predominantes en las líneas de conflicto. En el marco de su teoría sobre umbrales, los sistemas electorales adquieren relevancia en tanto contienen diversas barreras para la representación. Por tanto, reconoce que la introducción de la representación proporcional es un resultado histórico de

la convergencia de las presiones desde arriba y desde abajo. La clase obrera en ascenso quería bajar la barrera de representación para obtener el acceso a la legislatura, y los partidos establecidos considerando su mayoría en peligro demandaban la representación proporcional para proteger su posición frente a las nuevas olas de movilización de electores bajo el voto universal (Lipset y Rokkan, 1967: 32; véase también Rokkan, 2000: 363).

En este punto, la diferencia que establece Sartori entre sistemas electorales “débiles” y “fuertes” le va muy bien (al respecto, véase más adelante), en tanto que “la opción por un sistema electoral proporcional se podría caracterizar como la estrategia de los débiles” (Rokkan, 2000: 312) que él habría encontrado especialmente en países más pequeños. En general, habría observado lo siguiente: Mientras mayor la heterogeneidad étnica y/o religiosa en una sociedad, tanto más el legislador se decide a favor de un sistema proporcional: “En sociedades divididas por el idioma y la religión, la representación según el principio mayoritario podría poner claramente en peligro la subsistencia del sistema político” (Rokkan, 2000: 363).

La importancia central que Rokkan atribuye a éste y a otros factores sociales en la evolución del sistema de partidos,⁴ lo coloca en una controversia con teóricos como Giovanni Sartori que tienen grandes expectativas con respecto a los sistemas electorales y las reformas de los sistemas electorales:

Ellos querían influir en el curso de los eventos futuros y tendían a ser exageradamente optimistas sobre las posibilidades de provocar cambios en el sistema de partidos establecido mediante la ingeniería electoral (Lipset y Rokkan, 1967: 30).

⁴ Al respecto, véase la reconstrucción de la teoría de Rokkan por parte de Peter Flora en Rokkan (2000).

Rokkan considera que no sólo los sistemas de partidos, sino también las reglas de juego institucionales estarían “congelados”. Pero enfrenta la crítica en el sentido de que justamente por su perspectiva histórico-genética, su teoría sobre los sistemas de partidos estaría estrechamente vinculada con la respectiva época y que no podría aplicarse a evoluciones posteriores (Lipset, 1985; Pappi, 1989). No obstante, su postura de que los sistemas electorales puedan ser considerados también como una variable dependiente del correspondiente contexto histórico puede considerarse como un postulado independiente de condiciones espacio-temporales.

3. Douglas W. Rae y el enfoque comparativo-cuantitativo

Para la corriente empírico-cuantitativa en el estudio de los sistemas electorales, el análisis científico de la relación causal entre sistema electoral y sistema de partidos empieza recién con Douglas W. Rae. En *The Political Consequences of Electoral Laws*, su obra clásica, el autor establece críticamente la diferencia con respecto a estudios anteriores, en el convencimiento de que recién su enfoque empírico-estadístico orientaría los estudios sobre sistemas electorales en la dirección correcta.⁵ Rae considera que hasta entonces solamente habría existido un “conocimiento convencional [...] más o menos inocente frente a un conocimiento general preciso” (“conventional wisdom [...] more or less innocent of precise general knowledge”) no habría “un cuerpo de conocimiento sistemático y empíricamente fundado” (“no systematic and empirically verified body of knowledge”) sobre los efectos políticos de los sistemas electorales (1967: 6; 1977: 6).

Sus investigaciones, en cambio, se fundamentarían en la sistematización y en teorías generales falsacionables. Estos vehementes anuncios deben cuestionarse acto seguido: Por un lado, Rae naturalmente parte del análisis de los sistemas electorales realizados hasta esa fecha, especialmente por Duverger, cuyos resultados trata de ratificar empíricamente.⁶

⁵ Vale señalar que Rae identifica “electoral law” (ley electoral) con “electoral system” (sistema electoral), dado que las propiedades de las “electoral laws” las define por “formas de votación, circunscripciones y fórmulas de transferir votos en escaños”. Esto permite traducir “electoral law” por “sistema electoral” y sugiere evitar una traducción literal, en forma de “derecho electoral” (como aparece en la versión castellana, Rae 1977), concepto mucho más amplio. Tal traducción peca de la misma imprecisión en la investigación sobre sistemas electorales que Rae quiere superar. En lo que sigue, se traduce de la edición original inglesa de 1967 y se indica además el lugar de las citas en la versión castellana de 1977.

⁶ Rae cita a Duverger (1954: 217) de la siguiente manera: “The simple majority (plurality) single-ballot system favors the two-party system” (Rae, 1967: 92; 1977: 96).

Por otra parte, su enfoque apunta hacia correlaciones estadísticas que no necesariamente auguran una causalidad. Finalmente, su interés intelectual se dirige solamente hacia los efectos en los sistemas electorales y no al respectivo contexto histórico que influye en la relación entre sistema electoral y sistema de partidos. Al concluir sus investigaciones Rae confiesa honestamente tener consciencia de estas dos limitaciones: “el presente estudio se ocupa en gran parte de problemas de correlación y no cronológicos” (1967: 146; 1977: 152). Por lo tanto, su pensamiento debe entenderse como un primer escrito relevante de un enfoque específico de análisis de los sistemas electorales (cfr. Lijphart, 1980: 483 y ss.).

Este enfoque comparativo-cuantitativo se centra primero en recoger un sinnúmero de datos empíricos, lo más variado posible tanto en lo geográfico como en lo histórico —Rae estudia las elecciones generales de 20 democracias occidentales, en el periodo comprendido entre 1945 y 1965—. En segundo lugar, se plantea una gran cantidad de hipótesis falsacionables que contienen enunciados sobre las relaciones entre las variables estudiadas y que pueden ser comprobadas a partir del material recogido. En tercera instancia, pretende precisar exactamente el instrumental analítico del estudio y diferenciar claramente en lo operativo, tanto lo que tiene que ver con los sistemas electorales como con los sistemas de partidos.

Rae subdivide los efectos de los sistemas electorales, a partir de tres de sus dimensiones: la división de un país en circunscripciones electorales (*districting*), la forma de emitir el voto (*balloting*) y el procedimiento (*electoral formula*), según el cual se convierten los votos en escaños. El autor estudia los efectos que tiene cada uno de estos tres elementos sobre el sistema de partidos (Rae, 1967: 6 y 16; 1977: 6 y 16). La variable dependiente “sistema de partidos” la subclasifica en el grado de proporcionalidad de los resultados electorales que presentan los sistemas electorales en el momento de convertir votos en escaños, que él define como un efecto directo del sistema electoral (*proximal effect*), así como en el número de partidos dentro de un sistema multipartidista, un resultado que él denomina el efecto distante (*distal effect*). Rae propone otra categoría muy orientadora: diferencia entre las mayorías parlamentarias absolutas que se deben al voto de los electores (*earned majorities*) y aquellas construidas por el sistema electoral (*manufactured majorities*) (1967: 74; 1977: 76).

En cuanto al sistema de partidos, no observa solamente el número de partidos en el parlamento (*parliamentary party system*), sino también la

competencia entre los partidos en el nivel del electorado (*elective party system*) (1967: 48; 1977: 48). Estas puntualizaciones persiguen el fin de hacer operativo el objeto estudiado en lo cuantitativo, lo que, en su aplicación concreta, naturalmente no siempre conduce a resultados satisfactorios en lo cualitativo. Un terrible ejemplo de lo dicho es la equivocada valoración hecha por Rae del sistema electoral alemán, al considerarlo “half Anglo-American” “[...] ya que permite la elección de la mitad del parlamento federal con mayoría relativa en distritos uninominales con el simple voto personal” (1967: 45; 1977: 45). El autor entiende el sistema alemán como un sistema segmentado, lo clasifica como sistema mixto (*mixed system*) y en sus cálculos lo incluye en la categoría 2 por tamaño de circunscripción –algo en sí absurdo– (1967: 42; 1977: 42) como resultado de la suma del tamaño de las circunscripciones uninominales y de la única circunscripción nacional, en la que se distribuyen todos los escaños de forma proporcional en el ámbito federal.

En lo referente a los resultados del análisis de Rae, en general se confirman los hallazgos del estudio empírico-histórico de los sistemas electorales, realizado con anterioridad a Rae y criticado por él mismo, tal como evidencia la siguiente afirmación: “Prácticamente todos los sistemas electorales producen desventajas para los partidos débiles” (1967: 88; 1977: 92). Es obvio que sobre la base de su limitado interés cognitivo y a través del método seleccionado, este autor puede hacer afirmaciones con mejor comprobación cuantitativa. Según él, la conexión entre sistema de mayoría relativa y sistema bipartidista sería más débil de lo enunciado en la “ley sociológica” de Duverger, pero sí existiría una asociación fuerte, pues coincidiría en el 89,7% de los casos (1977: 94; 1977: 97). En el resumen de sus datos también afirma lo que de todas formas debía suponerse: “La gran parte de mayorías parlamentarias de un solo partido son fabricadas por el sistema electoral” (1967: 74; 1977: 76). Además, formula condiciones secundarias que evidentemente no son sólo de naturaleza empírica, sino también lógica: “El sistema de mayoría relativa está siempre asociado a la competencia entre dos partidos, excepto cuando existen partidos locales fuertes” (1967: 95; 1977: 100). Cabe recalcar que Rae no pierde de vista los casos contrarios:

El sistema de mayoría relativa no fue por completo condición suficiente para una competencia bipartidista en Canadá y no es condición necesaria para la competencia bipartidista en Austria (1967: 94 y ss.; 1977: 98 y ss.).

De esta manera cumple con las condiciones exigidas para la aplicación exitosa del método comparativo en el diseño cualitativo. Sin embargo, algunos resultados se caracterizan justamente por el enfoque cuantitativo del análisis, como la diferenciación de los sistemas electorales a partir del parámetro “grado de proporcionalidad de los resultados electorales”, una diferenciación que se transmite sobre la base del modelo del continuo unipolar:

La principal diferencia entre los sistemas electorales se refleja en un continuo entre la proporcionalidad perfecta (en la que no ocurre una redistribución) y un extremo de desproporcionalidad (donde los partidos fuertes se benefician y los pequeños quedan en desventaja). Puesto que el extremo de perfecta proporcionalidad no es realizable, los sistemas electorales se diferencian en el grado en que difieren de ese punto hasta el extremo de ventajas considerables para los partidos fuertes (1967: 137 y s.; 1977: 143 y s.).

Con esta diferenciación, que condujo a Richard Rose a plantear la atrevida tesis de que las “diferencias entre los sistemas electorales” serían esencialmente “cuestión de grado y no de naturaleza” (Rose, 1984: 73), Rae subraya por una parte que habrá que definir los sistemas electorales en general a partir de sus efectos; en principio, yo concuerdo con esto. Por otra parte relativiza la influencia de los sistemas electorales, pues la limita al grado de proporcionalidad. Su influencia sería mesurable solamente dentro del ámbito de los “efectos próximos”, pero en el ámbito de los “efectos distantes” no lo sería o no sería exactamente determinable el nivel real de esta influencia. De acuerdo con esto, el estudio empírico-estadístico solamente alcanzaría resultados relativamente precisos en un campo limitado del objeto a ser investigado.

Es significativo que en la recepción científica de Rae, históricamente sólo se tomó en cuenta aquella parte de su exposición, en la que se describe la estrecha correlación (o asociación) existente entre sistemas electorales y sistema de partidos, limitándolo siempre al grado de proporcionalidad de los resultados electorales, tal como se mencionara anteriormente. Pero no progresó el cuestionamiento fundamental de la correlación como tal, planteado por Rae (1967: 146; 1977: 152) pues como él mismo reconoce: “La influencia de los sistemas electorales sobre sistema de partidos a nivel parlamentario es generalmente menos importante que muchas otras fuerzas que se expresan en los resultados

electorales” (1967: 96; 1977: 100). También está consciente de que su análisis solamente es un recorte de un todo:

Los sistemas de partidos están influenciados por una serie de variables: sociales, económicas, legales y políticas. El efecto próximo [*proximal effect*] del sistema electoral sobre la representación parlamentaria de los partidos es sólo uno de los varios factores determinantes (1967: 141; 1977: 147).

Retomando las dudas sobre la linealidad de la relación causa-efecto, planteada ya anteriormente por Duverger, Rae incluso las formula de la siguiente manera: “Peor aún, los sistemas electorales están ellos mismos configurados por el sistema de partidos” (1967: 141; 1977: 147). Diversas reservas de igual tenor ante un análisis de la relación causa-efecto también se recogen en otros puntos de su obra. Así se nota en Rae un fuerte contraste entre sus convicciones científicas y los supuestos de su estudio empírico que no ha sido tomado en cuenta por parte de la ciencia política. Al igual que en el caso de Maurice Duverger, la referencia de los estudiosos de los sistemas electorales se centra sobre todo en aquellos pasajes de su obra que le resultan útiles, ya sea con intenciones de confirmación o de abrir controversia.

4. Giovanni Sartori y el ímpetu del “electoral engineering”

Entre los estudiosos de los sistemas electorales en todo el mundo probablemente Giovanni Sartori es quien alimentó con mayor impacto la controversia científica. Su interés intelectual se centra, en primera instancia, en el sistema de partidos: su estructura y dinámica. En segunda instancia, está orientado hacia el sistema electoral, pues reconoce en él el instrumento, con el cual más fácilmente se puede ejercer influencia sobre el sistema de partidos y su evolución. Percibió las posibilidades diseñadoras (en inglés: “manipulative”) que ofrecen los sistemas electorales; por lo tanto, su interés se centra en la “ingeniería electoral”. Sartori persigue un enfoque cualitativo-comparativo, con el que pretende llegar a reglas generales. Hace uso del procedimiento de la clasificación y dentro de éste otorga especial valor a la univocación terminológica, en crítica directa a Maurice Duverger (Sartori, 1994: IX).

Si revisamos el instrumental analítico de Sartori vemos que, con relación al sistema de partidos, el autor apuesta por la tipología (una variante de la clasificación) que se basa en varios criterios, en vez de la clasificación

pura que se fundamenta en un solo criterio (Sartori, 1976: 125): Aparte del número de partidos (formato del sistema de partidos) aparecen además su mecánica y dinámica, y adicionalmente el componente ideológico visto como distancia ideológica entre los partidos y su intensidad (grado de polarización). Sartori subdivide los sistemas electorales de acuerdo a dos criterios concebidos de forma dualista: primero, mayoría versus proporcionalidad, es decir, “si la conversión de votos en escaños es en proporción”; segundo, si hay un ganador por circunscripción o dos o más ganadores (Sartori 1994: 3). Con esto retoma la diferenciación resaltada por mí, es decir, entre el principio de representación y la regla decisoria (Nohlen, 1969: 32 y ss.; Nohlen, 1984: 83-90), así como aboga también por la clasificación de los sistemas electorales según un solo criterio, a fin de lograr la contraposición simétrica de los tipos básicos del sistema electoral. A diferencia de lo que yo planteo, Sartori toma como criterio fundamental la regla decisoria, tal como se desprende de su definición de sistema mayoritario y sistema proporcional, a la que suma además el tamaño de la circunscripción:

Un sistema electoral es mayoritario, si la votación tiene lugar en circunscripciones (por lo general, uninominales) donde el ganador se lo lleva todo o también conocido como sistema de mayoría relativa (*first-past-the-post*). Por el contrario, cualquier sistema electoral en el que la votación se produce sobre la base de dos o más ganadores elegidos mediante los ‘votos más altos’, se trata de un sistema proporcional (Sartori 1994: 4).

Esta contraposición conceptual revive una controversia que fácilmente puede conducir a malentendidos. Al enfocar la cuestión de definición en los elementos técnicos, como lo hace Sartori, el autor puede afirmar la existencia de los denominados sistemas mixtos (*mixed systems*) e incluso especificarlos: “Los verdaderos sistemas mixtos son sólo aquellos en los que se elige [...] al combinar criterios proporcionales y de pluralidad” (Sartori 1994: 5). Mi definición básica de representación por mayoría y representación proporcional como principios de representación excluye los sistemas mixtos, pues los principios no se pueden mezclar. Sin embargo, no dudo en lo absoluto que en el nivel de los sistemas electorales concretos existan tipos (en mi terminología) “combinados” de sistema electoral compuestos de elementos técnicos diversos, a ratos incluso opuestos al principio de representación al que está orientado como sistema.

Como extraordinario ejemplo se puede citar al sistema de representación proporcional en circunscripciones pequeñas que cuenta como sistema de mayoría. Aquí se ha integrado la regla decisoria de la proporcionalidad a un sistema electoral, cuya orientación y efecto es la representación por mayoría. En este sentido, los tipos de sistema combinado concuerdan (en mayor o menor medida) ya sea con uno de los principios de representación, o con el otro. Por lo tanto, es necesario diferenciar y se puede reconocer que la controversia entre Sartori y yo sobre los sistemas electorales mixtos se resuelve fácilmente, mientras no sucede lo mismo con la aplicación concreta de las categorías. Sartori declaró (hacia mediados de los años 1990) que “Rusia, Italia, probablemente Japón y Nueva Zelanda” tendrían sistemas mixtos (Sartori, 1994: 12). Con eso cayó en un grave vicio de diferenciación, pues para aquel tiempo Rusia tenía un sistema segmentado e Italia un sistema compensatorio; Nueva Zelanda sigue utilizando, invariablemente, un sistema proporcional personalizado (véase Nohlen, 2009: 199 y ss.). Justamente cuando en el concepto se apunta hacia los elementos técnicos hay que diferenciar claramente entre sus combinaciones y tomar en cuenta los diversos efectos que éstos provocan.

Si diferenciamos entre objetivo versus medios, Sartori pone, por tanto, los medios en el centro de su atención y no el objetivo, coincidiendo justamente con su idea de que los sistemas electorales serían el medio más adecuado para poder influir en el desarrollo del sistema de partidos. Tomando como máxima el pensamiento de la ingeniería electoral, el autor también hace una diferenciación en los sistemas electorales, según los efectos que ejercen los elementos técnicos sobre el grado de desproporción entre votos y escaños. Para ello utiliza el continuo unipolar de Rae que tiene su punto cero en el sistema proporcional puro, así como el sistema de valoración básica de “fuerte” y “débil”. Como la representación proporcional pura refleja con mayor exactitud la correlación de la votación en el momento de la distribución de escaños, Sartori lo considera un sistema electoral débil (*feeble system*), incluso hasta un sistema sin efectos (*no-effect-system*). Los sistemas electorales que se distancian del punto cero se miden por el desvío que logran provocar, partiendo del sistema proporcional: los sistemas electorales indiscutidamente fuertes (*strong systems*) son los sistemas de mayoría.

Dentro de esta clasificación entre sistemas electorales se evidencian ahora las estrecheces de carácter histórico-analítico que resultan de la selección de las reglas decisorias como características de definición de los sistemas electorales. Concebidos como principios de representación que se

contraponen en un modelo de continuo bipolar, los sistemas electorales pueden perseguir diferentes objetivos de representación y a veces son demasiado débiles o demasiado fuertes, dependiendo del caso, para alcanzar estos objetivos. Históricamente, los sistemas de representación proporcional han sido establecidos para que el principio de la igualdad del sufragio pueda abrirse paso, en el sentido de que los votos tengan igual valor sobre el resultado. Esta es la fortaleza de los sistemas electorales proporcionales —y a veces también se los evalúa por ello, por ejemplo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania (*Bundesverfassungsgericht*), mientras los sistemas de mayoría resultan débiles.

La controversia de mayor alcance de Sartori se produjo con Maurice Duverger en torno a sus “leyes sociológicas”.⁷ Su crítica no gira tanto en torno al intento de formular, en formato de ley, el efecto que podían tener los sistemas electorales. Es más bien la sorpresiva debilidad de Duverger al ejecutar la idea lo que Sartori reclama: “La debilidad de tratamiento de Duverger sigue llamando la atención [...] La debilidad metodológica y sustantiva de las leyes de Duverger está patentada y demostrada fácilmente” (Sartori, 1986: 44 y ss.). Sartori explica en detalle:

En primer lugar [...] nunca da la impresión de percibir la diferencia entre “causa” y “asociado con”. En segundo lugar [...] una ley (generalización causal) es verificable si, y sólo si, la causa y el efecto están claramente especificados, mientras que el efecto de la primera ley de Duverger (dualismo de partidos) es tan confuso como puede ser, y el efecto de su segunda ley (multipartidismo) también adolece de excesiva imprecisión (Sartori, 1986: 44).

En la obra de Duverger no quedaría claro, si sus mecanismos son deterministas o probabilistas (Sartori, 1986: 46). Por una parte, el texto prometería ser determinista al hablar de una ley sociológica pero, por la otra, debía tomarse en cuenta una serie de excepciones, una limitación que degradaría el enunciado a ser probabilista. En cambio, Sartori considera que sí es posible tener leyes deterministas en relación con el efecto de los sistemas electorales sobre el número de partidos, y esto, en vista de “todos y cada uno de los eventos electorales” (Sartori, 1986: 52).

⁷ Para Sartori, las “leyes sociológicas” de Duverger tienen que leerse así: (1) The ballot majority (plurality) single ballot system tends to party dualism. (2) The second ballot (majority) system and the proportional representation tend to multipartyism” (Sartori 1986: 43 y s.).

En forma similar se declara igualmente opuesto a la expresión más suave al decir que existe una correlación o asociación entre sistemas electorales y sistema de partidos. Toda vez que una ley sociológica no podría ser comprobable con la ayuda de una correlación, tal como habría intentado hacer Rae con Duverger, cuando el primero comentaba que la conexión entre “sistema de mayoría relativa” y “sistema bipartidista” sería más débil de lo que se presumiría de una “ley sociológica”, pero que sí representaría una asociación fuerte si coincidiera en el 89,7% de los casos (Sartori, 1986: 52). En suma, la versión cuantitativo-matemática de Duverger por parte de la escuela empírico-estadística no aportaría mucho. Algo de más o algo de menos —una *frequency law*— sería incluso contraproducente, pues “empobrece fuertemente, entre otras cosas, la información que mi enfoque a su vez aporta” (Sartori, 1986: 48).

En referencia a Duverger, Sartori intenta, en cambio, expresar con mayor precisión las “leyes sociológicas” de éste y formularlas a través de condiciones adicionales, de tal forma que aquellos casos que hasta ese momento eran presentados como ejemplos contrarios a lo dicho fueran incluidos en el enunciado: “La incorporación de la(s) excepción(es) en una reformulación de la ley que las subsume” (Sartori, 1986: 32). Con ello, Sartori se opone de hecho a todos aquellos críticos de Duverger que no creen posible la existencia de “leyes sociológicas”: Sartori logra la reformulación (dicho de forma simplificada) de la siguiente manera:

Ley 1: Si ningún tercer partido (a más de los dos grandes) alcanza la mayoría relativa de votos en una de las circunscripciones, entonces los sistemas electorales de representación por mayoría provocan un régimen bipartidista.

Ley 2: Si algunos de los terceros partidos (es decir, a más de los dos grandes partidos) alcanzan la mayoría relativa de los votos en circunscripciones uninominales, entonces al darse un sistema de mayoría relativa se produce un sistema multipartidista que se compone de la misma cantidad de partidos (a más de los dos grandes) que alcanzan esta concentración de votos.

Ley 3: Cuanto mayor sea el efecto de desproporción en un sistema electoral proporcional, tanto mayor será el efecto de reducción sobre el número de partidos; o dicho de forma más tajante: mientras menos partidos superen el umbral electoral natural (tamaño de la circunscripción) o el umbral artificial (barrera legal), menos partidos ingresarán al parlamento.

Ley 4: En sistemas electorales proporcionales, el mismo número de partidos que haya alcanzado el coeficiente electoral (el valor mínimo para alcanzar un escaño) puede alcanzar escaños.

Las condiciones necesarias de sus enunciados de ley son la estructura del sistema de partidos y la distribución geográfico-electoral de los votantes, siendo el sistema electoral condición suficiente para ello (Sartori, 1994: 45 y ss.).

Si uno lee las “leyes” detenidamente, se sorprenderá, más allá de las anotaciones sobre condiciones necesarias y suficientes, por su trivialidad. Éstas resumen de forma descriptiva, al definir el marco concreto de condiciones, aquellas configuraciones de factores de las que puede salir lógicamente en cada caso sólo el resultado indicado. Así, las leyes de Sartori se cierran ante cualquier posibilidad de falsación de la conexión causal que se le imputa, según Popper, una condición para decir que se trata de enunciados científicos y no solamente de ecuaciones definitorias. Aunque Sartori en ocasiones admite que en las ciencias sociales no puede haber leyes deterministas (Sartori, 1994: 32), no se puede negar que las leyes reformuladas por este autor son exactamente eso, pues por pura lógica excluyen la posibilidad de fracasar en la demostración empírica.

Ante este trasfondo se entiende la notable controversia entre Sartori y Rae, pues refleja el enfoque de cada cual. Sartori recalca la posibilidad *ex-ante* del pronóstico en ciencia política de las consecuencias que tienen los sistemas electorales con la siguiente tesis: “Los efectos de los sistemas electorales pueden ser adecuadamente predecibles y determinados” (Sartori, 1994: 29). En cambio, Rae afirma fríamente en su estudio *ex-post* sobre la conexión con base en algunos resultados electorales concretos: “No es fácil determinar la importancia de los efectos de las reglas electorales en la producción del observado patrón de competencia entre partidos” (Rae, 1967: 134).

Para hacer justicia a Sartori, sus afirmaciones, sin embargo, deben interpretarse ante el trasfondo de su preocupación por mantener abierto el campo de la ingeniería política, para sí mismo y para la ciencia política en general. De esta manera se entiende su insistencia por investigar solamente una dimensión de la conexión causal que se imputa, es decir, que el sistema de partidos depende del sistema electoral, y de la previsibilidad de las consecuencias de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos. A esto se opone su afirmación expresada en varias ocasiones de que los sistemas de partidos, diferenciados en su estructura según el sistema de valoración dual entre “fuertes” versus “débiles”, juegan un papel como factor en la relación causal entre sistema electoral y sistema de partidos que es adecuado para ejercer un efecto retroactivo sobre la variable clásicamente considerada como independiente. Sartori incluso constata:

El punto [...] es que los efectos de los sistemas electorales no pueden valorarse correctamente sin evaluar al mismo tiempo las propiedades de manipulación y canalización del sistema de partidos como tal (Sartori, 1994: 37).

Su controversia con mi postulado de que las reformas que abarcan el tipo de sistema electoral son absolutamente inusuales (Nohlen, 1984: 128) también tiene su justificación más profunda en su inclinación por el asesoramiento político, pues, según Sartori:

Una profesión que ha sostenido durante mucho tiempo que los sistemas electorales no pueden provocar nada (ya que son producidos por la política, pero no causan política), o no ser modificados (el argumento de la “no opción”), y (lo más terrible de todo), cuyo canon ha mantenido sin vacilaciones que sus efectos no pueden predecirse con precisión o confianza —una profesión que ha sostenido durante mucho tiempo tales puntos de vista— no puede tener muchos consejos que ofrecer (Sartori, 1994: 24).

Sin embargo, mi experiencia en el asesoramiento político señala que las recomendaciones institucionales que no toman en cuenta el contexto van a ninguna parte. En la opción por uno u otro sistema electoral se expresa la preferencia de Sartori por aquellos sistemas que podrían tentativamente dirigir la estructura del sistema de partidos:

Los sistemas de mayoría absoluta y relativa funcionan, o en todo caso funcionan al máximo de su capacidad, cuando fomentan un sistema bipartidista que produce, en suma, un gobierno con partido único “responsable”. Pero esto generalmente no pasa. [...] (Sin embargo) mantienen baja la fragmentación del sistema de partidos, por lo que son más propensos a propender gobiernos eficaces que en sistemas de representación proporcional (Sartori, 1994: 73).

En realidad, Sartori no confiesa francamente cuál de los sistemas electorales le parece mejor, pero: “si hay un sistema electoral “mejor”, este es el sistema de segunda vuelta electoral en su amplia gama de adaptabilidad [...] con la condición, por supuesto, que ningún sistema electoral es el mejor para todas las ocasiones” (Sartori, 1994: 75).

5. Arendt Lijphart y el afán de la precisión cuantitativa

Arendt Lijphart se relaciona con Douglas W. Rae en dos sentidos. Por una parte, su interés cognitivo también se orienta hacia los efectos políticos que pueden tener los sistemas electorales, a cuyo efecto propone una diferenciación idéntica a la de Rae, en relación con la variable dependiente. Por otra parte, al igual que Rae está comprometido con el enfoque empírico-estadístico. En este sentido recalca que la obra de Rae sería “el libro más importante en el campo de los sistemas electorales comparados” (Lijphart, 1990: 481) y reconoce que ha sido “una fuente importante de inspiración” para su propio análisis (Lijphart, 1994: 11). Su objetivo es “volver a analizar el estudio clásico de Rae con datos más precisos, hipótesis más fuertes, y mejores métodos” (Lijphart, 1990: 481). En algunas conceptualizaciones este autor sigue a Rae, por ejemplo en la diferenciación entre efectos próximos y distantes (Lijphart 1994: 70) o en aquella entre “partidos electorales y partidos parlamentarios” (Lijphart 1994: 77 y 81), así como en el supuesto relacionado con lo dicho y proveniente de Duverger de que el número de partidos depende, en el primero de los dos niveles, de factores psicológicos, en el segundo nivel, de factores psicológicos y mecánicos (Lijphart 1994: 72).

No obstante, Lijphart primero aduce que su antecesor de similar posición metodológica comete muchos errores: “De hecho, el libro sufre de un sinnúmero de debilidades conceptuales, metodológicas y empíricas, las cuales son tan graves y numerosas que ponen en duda todas las conclusiones de Rae” (Lijphart, 1990: 481). Entre otras cosas, crítica que Rae no haya estudiado, como una variable, el tamaño del parlamento, a pesar de que él mismo hubiera aludido a la importancia del tema (Lijphart, 1994: 12) y que no haya tomado en cuenta los umbrales (*thresholds*) (Lijphart, 1994: 14). Y, además, hay una diferencia radical con Rae, en cuanto a la unidad de análisis: “en contraste con el tratamiento que Rae da a cada elección como un caso diferente, mi unidad de análisis es el sistema electoral” (Lijphart, 1990: 482). Mis casos son setenta y cinco sistemas electorales, definidos como un grupo de reglas electorales esenciales e invariables en las que una o más elecciones sucesivas se llevan a cabo” (Lijphart, 1994: 7, 13). Fundamenta su decisión en que “las elecciones que se dan bajo las mismas reglas no son realmente casos independientes sino meras operaciones repetitivas del mismo sistema electoral” (Lijphart, 1990: 482). De esta manera, Lijphart desglosa la conexión entre sistemas electorales concretos y sistemas concretos de

partidos, con lo que descuida que en cada elección la constelación en la competencia de partidos (posiblemente) cambie. Con ello acepta que la dependencia contextual de los efectos de los sistemas electorales no sea tomada en cuenta (cfr. Grotz, 2000).

Lijphart diferencia los sistemas electorales sobre la base de elementos técnicos (*dimensions*) y toma como dimensiones más relevantes aquellas que producen el mayor efecto sobre la proporcionalidad de los resultados electorales: la fórmula electoral, es decir, las reglas de mayoría o reglas proporcionales y el tamaño de la circunscripción (1994: 10). Como una dimensión adicional importante, Lijphart trae a colación el umbral electoral (“electoral threshold”). En primera instancia, entiende por este término la barrera legal, amplía posteriormente el concepto hacia el umbral efectivo (“effective threshold”) al integrar el umbral natural (“natural threshold”) que resulta del tamaño de la circunscripción, en el concepto operacional (Lijphart 1994: 12, 25 y ss.). Finalmente añade el tamaño del parlamento (“assembly size”) como cuarta dimensión, de igual importancia en su opinión. Esta introducción conduce de paso a que se amplíe de forma novedosa el término sistema electoral.

Sin embargo, el estudio del efecto de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos ya no se trata directamente. Más bien, la variable dependiente se subdivide en efectos de proporcionalidad y efectos de fragmentación. Además, se realiza la primera variable parcial: “la desproporcionalidad es el fenómeno central importante” (Lijphart 1994: 75). Lijphart fundamenta este acento con el hecho de que casi todos los sistemas electorales, en cierta medida, tienden a la desproporcionalidad, a pesar de que la proporcionalidad posiblemente sea su objetivo: “Hay casi un acuerdo universal respecto a que la proporcionalidad electoral es el objetivo principal de los sistemas electorales y el principal criterio por el que deben ser juzgados” (Lijphart 1994: 140). Instrumentaliza así el reconocimiento mundial del principio de representación proporcional, para legitimar su concentración en el efecto medible de los sistemas electorales.

Todas estas decisiones analíticas tienen que ver con el método estadístico de investigación. Lijphart conceptualiza y prepara el objeto de su análisis de tal manera que se adecue lo más óptimamente posible a su enfoque de estudio. Queda todavía mucho por cuestionar: el novedoso término para el sistema electoral, integrando el tamaño del parlamento en su definición, que en realidad no tiene sentido ni en sistemas electorales mayoritarios en circunscripciones uninominales ni en grandes parlamentos

con más de 100 escaños; o la conjunción de la barrera legal y natural, cuando cada cual presenta un efecto diferente de desproporción. En el primer caso, la desventaja se da solamente para partidos que no alcanzan el número requerido de votos, en tanto que en el segundo afecta por lo general (dependiendo del tamaño de la circunscripción) a todos los partidos, menos al que logra la mayoría de votos; o la identificación de efectos mecánicos (Duverger) con efectos próximos (Rae) y psicológicos (Duverger) con efectos distantes (Rae) (Lijphart, 1990: 483; 1994: 70 y 82), siendo que Duverger solamente tiene en mente las causas o el origen y Rae las consecuencias o el efecto de ambos fenómenos, etc.

En cuanto a los resultados de Lijphart, saltan primero a la vista algunas de sus afirmaciones con un contenido casi obvio: “la desproporcionalidad generalmente favorece a los partidos más grandes en lugar de los partidos más pequeños” (Lijphart, 1994: 128); o los sistemas electorales mayoritarios se diferencian de los sistemas electorales proporcionales por tener una limitante efectiva significativamente más difícil de superar; o los resultados electorales mayoritarios logran una desproporcionalidad más alta con respecto a los sistemas electorales proporcionales; o “cuanto más alto es el umbral, más alta es la frecuencia de mayorías parlamentarias” (Lijphart, 1994: 142). Además se demuestra que el tamaño del parlamento no es una variable relevante: “el tamaño del parlamento [...] no afecta significativamente las variables de los sistemas de partidos” (Lijphart, 1994: 117).

Por supuesto, hay que clasificar los resultados importantes de Lijphart según sus dos variables dependientes. Pues los efectos de los sistemas electorales tienen resultados muy diferentes, dependiendo si se refieren a la desproporción o al sistema de partidos. Para cada una de las dos variables dependientes, el autor formula dos tesis, diferenciando su posición de la de Rae. En relación con la desproporcionalidad que no sería una manifestación casual, sino un patrón regular, con el cual normalmente los partidos grandes estarían sobrerrepresentados y los partidos pequeños sistemáticamente subrepresentados (Lijphart, 1994: 24), dice: “(1) la relación entre la fórmula electoral y la proporcionalidad en los resultados electorales es mucho más fuerte de lo que Rae plantea; (2) la relación entre la magnitud de las circunscripciones y la proporcionalidad es también más fuerte, sobre todo en lo que se refiere a los efectos de los sistemas con distribución de los escaños a dos niveles (que Rae asegura no tener efecto)” (Lijphart, 1990: 482). Pero la desproporcionalidad es solamente un indicador débil sobre el número de partidos en un sistema

de partidos, no solamente a nivel del electorado, sino también a nivel del parlamento, aunque en éste último sea menos manifiesto (Lijphart, 1990: 493). Con referencia al sistema de partidos, Lijphart formula las siguientes dos tesis, nuevamente para diferenciar su pensamiento del de Rae: “(1) la relación entre la fórmula electoral y el grado de multipartidismo es mucho más débil de lo que Rae plantea, (2) de la misma manera, la magnitud de los distritos y el multipartidismo son mucho menos fuertes y estrictamente relacionados que lo que Rae afirma” (Lijphart, 1990: 482). Lijphart también constata efectos recíprocos (“a two way relationship”):

la desproporcionalidad y el multipartidismo se afectan mutuamente en direcciones opuestas: La desproporcionalidad disminuye la fragmentación de partidos en el ámbito parlamentario, y viceversa: el multipartidismo, en cambio, fomenta la desproporcionalidad entre votos y escaños (Lijphart, 1994: 77).

Asimismo reconoce al sistema de partidos “como la variable independiente y la desproporcionalidad como la variable dependiente” (Lijphart, 1994: 77), pero, solamente al mirar la conexión estadística, no en vista de que el sistema de partidos decide sobre la selección del sistema electoral.

Por consiguiente, al comparar las dos variables dependientes y la influencia que ejerce el sistema electoral sobre éstas, Lijphart llega a la conclusión de que: “la relación entre el sistema electoral y los [...] sistemas de partidos [...] es mucho más débil que la que hay entre el sistema electoral y el grado de desproporcionalidad” (Lijphart, 1994: 141). Haciendo un resumen total: “los sistemas electorales muestran grandes y previsible diferencias respecto a la desproporcionalidad, menores diferencias respecto al multipartidismo que son el efecto directo de la desproporcionalidad, y aun menores diferencias respecto a multipartidismo electoral debido a los cálculos estratégicos de las élites y los votantes” (Lijphart, 1990: 493). Y constata al finalizar: “El sistema electoral no es un instrumento tan fuerte para la conformación de sistemas de partidos” (Lijphart, 1994: 141). Con esta tesis, finalmente, se pronuncia sobre la pregunta que movió el estudio clásico de los sistemas electorales, a partir del enfoque empírico-cualitativo y que retomó actualizándolo Giovanni Sartori, a saber, la pregunta sobre los efectos del sistema electoral sobre el régimen de partidos.

Sin embargo, Lijphart no explica la controversia planteada en esta tesis con las de Duverger y Sartori. Al contrario, aprueba la diferenciación que

establece Sartori entre sistemas electorales fuertes (sistemas mayoritarios) y débiles (sistemas proporcionales) (Lijphart, 1994: 82) para, evidentemente, plantearla dentro de la pregunta más precisa sobre aquellas variables que provocan la desproporcionalidad, es decir, que son “fuertes”. “Claramente, el umbral efectivo es un fuerte instrumento para los ingenieros electorales, pero la fórmula de pluralidad (con umbral inherente muy alto) es el principal instrumento” (Lijphart, 1994: 143). Con frecuencia la desproporcionalidad que de hecho depende fuertemente del sistema electoral asume el papel de variable dependiente, en vez del sistema de partidos:

Teniendo en cuenta los muchos factores que están fuera del sistema electoral pero que afectan el grado de proporcionalidad —tales como las escisiones (“cleavages”) políticas en una sociedad, el tamaño relativo de los grupos sociales más importantes, así como la distribución regional de los votos— es asombroso que hasta dos tercios de la variación en la desproporción se explique por el sistema electoral por sí solo (Lijphart, 1994: 116).

El llamado a los ingenieros de sistemas electorales para que ahora hagan uso de la caja de herramientas y se pongan a fabricar sistemas de partidos no llega a concretarse. Por cierto, Lijphart toma como punto de partida la tesis de Sartori sobre el carácter manipulador del sistema electoral (Lijphart, 1994: 139) para preguntarse, entre otros puntos, también: “¿hasta qué punto los políticos son capaces o están dispuestos a manipular los sistemas electorales?” Sin embargo, no debate realmente esta pregunta, sino que observa más bien que el “cambio de la representación proporcional al sistema de mayoría relativa o viceversa” no sucedió en el conjunto de países que él estudió entre 1945-1990 (Lijphart, 1994: 143) y se suma a mi tesis (Nohlen, 1984: 218), a la que denomina “una de las más conocidas generalizaciones acerca de los sistemas electorales”: Los sistemas electorales “tienden a ser muy estables y resistentes al cambio” (Lijphart, 1994: 52). Al plantear la opción entre sistemas electorales, Lijphart es unívoco, más aun en relación con la recomendación política dada a jóvenes democracias:

Para las nuevas democracias, mi recomendación sería la de dar la máxima prioridad a la selección de un sistema de representación proporcional que sea simple de entender y manejar y que tenga un alto, pero no necesariamente perfecto, grado de proporcionalidad [Incluso

pasa a los detalles técnicos] Desde el criterio de simplicidad varias recomendaciones adicionales se pueden derivar: distritos plurinominales electorales que no sean demasiado grandes (más o menos en el rango de 7 a 10 escaños), la lista de representación proporcional en vez del voto único transferible, y listas cerradas o casi cerradas (2008: IX).

6. Resumen

En lo siguiente quiero revisar a modo de comparación los resultados de cada una de las contribuciones analizadas, para hacer más visible cuánto debate, de qué tipo y con qué intensidad se expresan realmente las controversias sobre los sistemas electorales. Las diferencias en el interés cognitivo no justifican por sí solas una controversia. Pero permiten inferir de allí sobre la importancia que en cada caso se concede al tema del sistema electoral. En general, en el centro del debate está ya sea el sistema electoral o el sistema de partidos, es decir, pueden ser los efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos o los diversos factores que ejercen una influencia sobre el sistema de partidos, y entre estos, el sistema electoral. Duverger, Rokkan y Sartori se interesan en primerísima instancia por el sistema de partidos, pero reconocen que el sistema electoral es un factor importante (Duverger, Rokkan), sino incluso el más importante, para direccionarlo (Sartori). Rae y Lijphart se enfocan en el sistema electoral para descubrir cuál es la influencia medible del sistema electoral y algunos de sus componentes.

En estrecha relación con ello también se plantea la pregunta de si posiblemente el sistema de partidos influye también sobre el sistema electoral y, esto, por dos caminos: cuando los partidos seleccionan el sistema electoral y cuando el sistema de partidos influye sobre los efectos que puede tener el sistema electoral. Solamente Rokkan formula este primer caso; Duverger y Lijphart al menos consideran el segundo caso. Con gran decisión, Sartori defiende la constelación tradicional sobre las variables investigadas: el sistema electoral como variable independiente y el sistema de partidos como variable dependiente.

Las diferencias en el procedimiento metodológico como tal tampoco justifican una controversia, a menos que los resultados del análisis se deban a estas diferencias. Rae, un convencido del método empírico-estadístico, ajusta cuentas a partir de esta posición con todos los estudios anteriores planteados desde el punto de vista histórico-cualitativo. Resulta, sin embargo, notable que la controversia articulada de manera

más decidida haya sido protagonizada, en cada caso, por investigadores en contra de sus antecesores que tuvieran un procedimiento metodológico similar. Hablamos de la crítica de Lijphart con respecto a Rae, en cuanto al diseño investigativo empírico-estadístico; y a la crítica de Sartori con respecto a Duverger, en relación con la formulación de leyes sobre los hallazgos investigativos que se levantaron cualitativamente.

Ahora bien, la controversia no puede reducirse únicamente a las contradicciones formuladas. No siempre los estudiosos de los sistemas electorales se tomaron en cuenta entre sí. Es, por ejemplo, el caso de Rokkan que no considera a Duverger. Tampoco exteriorizan la controversia objetiva, que como en el caso de Lijphart en relación con Sartori prefiere presentar las coincidencias. Conforme a esto, el estudio comparativo debe incluir similitudes y diferencias, ya sea que éstas hayan sido articuladas o no.

Veamos entonces primero el alcance de la relación que es el objeto de estudio. El alcance es amplio en Duverger, Rokkan y Sartori; se trata del desarrollo democrático como tal, a ratos también en relación con el supuesto sobre una enorme envergadura política al momento de decidir sobre el sistema electoral —incluso en Rokkan, a pesar de que este autor considera que el sistema electoral es más bien una variable dependiente—. En cambio, en los casos de Rae y Lijphart, el alcance dentro de su programa de investigación de los sistemas electorales es más bien reducido. Tratan única y exclusivamente los efectos que tiene un sistema electoral en los parámetros medibles sobre la representación. El hecho de que Lijphart, en otros estudios, expanda de forma decidida su enfoque y lo amplíe integrando aspectos normativos, aquí no es parte del debate (véase Lijphart, 2012).

A continuación, nos interesa el tratamiento que se da a lo que se considera la variable independiente. En Duverger y Rokkan, el sistema electoral en sí aparece como una unidad poco o nada descifrada. Se estipula la diferenciación —de forma, por cierto, muy clásica— entre sistemas electorales de mayoría absoluta, mayoría relativa y representación proporcional. En Rae y Lijphart, en cambio, se desglosa el sistema electoral en diversos componentes, estudiados cada uno según sus efectos. En sus estudios, sin embargo, se realizan dudosas operacionalizaciones, a fin de llegar a resultados que sean medibles y valorables, tomando como máxima su validez estadística.

Acto seguido, observamos el tratamiento dado a la variable dependiente, que se modifica también con relevantes consecuencias para el

alcance y la preeminencia sobre los resultados del análisis. Duverger y Rokkan observan los sistemas de partidos como un todo y los diferencian al clasificarlos por el número de partidos. Sartori amplía el espectro tipológicamente, al considerar algunas características adicionales. Pone mayor énfasis en las características cualitativas del sistema de partidos, se pregunta por la “relevancia sistemática” (*systemic relevance*) de los partidos políticos. Rae y Lijphart, en cambio, se quedan con la definición matemático-cuantitativa del sistema de partidos. Por otra parte, clasifican la variable dependiente por áreas de impacto y profundidad del efecto. Ambos autores diferencian entre proporcionalidad o desproporcionalidad de votos y escaños por una parte, y el número de partidos o, en su caso, la fragmentación del sistema de partidos, por la otra. Con sus medios metodológicos se acercan primero a la cuestión de la desproporción, pues así pueden fácilmente calcular matemáticamente y presentar a nivel numérico los efectos del sistema electoral y sus diversos componentes. En segunda instancia recién aparece la clásica pregunta sobre el sistema de partidos, para cuya resolución no existen las mismas entradas metodológicas.

No habría que seguir cuestionando esta traslación del interés cognitivo, si los resultados solamente llegaran a una mayor exactitud, sin por ello perder relevancia. Rae, por lo demás, diferencia de manera orientadora entre efectos próximos y distantes en los sistemas electorales. El resultado científico será entonces que se podrán determinar con facilidad los efectos inmediatos del sistema electoral, pues el tamaño de la circunscripción está en estrecha correlación con el grado de proporcionalidad. Pero los efectos lejanos son poco predecibles. Rae además constata que la desproporcionalidad no es un buen indicador para la estructura del sistema de partidos. Aunque cada uno de los efectos ejercidos por los componentes del sistema electoral son detallados precisamente por Lijphart en su controversia con Rae, esto no cambia en nada el hecho de que el hallazgo científico-cognitivo principal se logra en un campo que no aporta mayormente a la pregunta clásica de los sistemas electorales, es decir, la posible relación causal existente entre sistema electoral y sistema de partidos.

Por cierto, se relativiza la importancia del sistema electoral en el sistema de partidos, pero esto ya resultó de las fuertes críticas al “supuesto Duverger” por parte de sus oponentes científicos. Y esta crítica no apunta solamente a la correlación entre variables medibles, sino al gran todo, a todos los factores que influyen en la estructura del sistema de partidos. Rae lo resalta y Lijphart lo menciona alguna vez, pero no

son parte de su programa de investigación. Se puede, por tanto, llegar a la conclusión que la precisión empírico-estadística se logra, a costa del alcance y la relevancia de los enunciados.

¿Cuál es, entonces, la posición asumida por estos autores con respecto a la cuestión de la causalidad? ¿Ciertos sistemas electorales realmente impactan en las características de los diferentes sistemas de partidos? Solamente Sartori se mantiene en la posibilidad de la existencia de las leyes sociológicas. Pero integrando condiciones adicionales al enunciado de una ley que por lógica no permiten llegar a otro resultado que ya no sea falsacionable. Incluso Duverger deja de lado sus “leyes sociológicas”. Esta posición mayoritaria naturalmente no excluye que, a pesar de todas las relativizaciones, prevalezcan los supuestos monocausales del estudio, respaldados en Duverger sobre todo con la recepción histórica de sus fórmulas, en Rae y Lijphart condicionados por el diseño de su análisis. Estos dos investigadores solamente tematizan variables que pertenecen ya sea al sistema electoral o al sistema de partidos y estudian la correlación entre ambos fenómenos solamente en una dirección.

Incluso Rokkan y Sartori rinden tributo a un cierto monocausalismo. Sartori se enfoca en el sistema electoral como la causa exclusiva para defender la utilidad del *electoral engineering* en ciencia política. En el caso de Rokkan, aunque su argumentación sea multicausal, en realidad todo depende de las líneas de conflicto; en su caso, el sistema electoral juega principalmente el papel de variable dependiente. Pero el monocausalismo en el tratamiento del objeto de estudio, justificado de diversas formas, simplemente no es idéntico a una afirmación de contenidos del mismo tipo. Al contrario, las investigaciones empírico-cuantitativas, por ejemplo, aunque trabajen con correlaciones, también indican que no se puede probar una relación unívoca de efecto entre sistema electoral y sistema de partidos. Estos resultados coinciden con mis estudios histórico-empíricos de los sistemas electorales en todo el mundo (véase la bibliografía). Esto no significa, de modo alguno, que la ciencia política no pudiera pronunciarse sobre la relación analizada y que, por ello, tal como expresara Sartori sus temores, sería incapaz de presentar resultados políticos de relevancia directa en sus conclusiones. En vez de recomendaciones abstractas habrá más bien que elaborar recomendaciones a la medida para situaciones concretas de factores para diversos países y épocas.

Si de esta manera se debe conocer el contexto social y político de un país para poder dar recomendaciones normativas de utilidad, entonces se plantea obviamente la pregunta, si todavía se puede optar en gene-

ral por un tipo de sistema electoral, al estilo de la antigua controversia entre representación por mayoría y representación proporcional de los clásicos. Duverger definitivamente erigió a los sistemas de mayoría (relativa y absoluta) como los *best systems*. Rokkan y Rae no se expresan en relación a la mejor opción; se mantienen dentro del análisis. Rokkan lo hace seguramente porque considera que la opción por un sistema electoral depende de los actores políticos, las alianzas y los acuerdos, y porque considera además que ya ha sido decidida con el congelamiento del sistema de partidos en sus países estudiados.

Tanto Rae como Lijphart excluyen la pregunta sobre la opción en sus estudios clásicos; las reflexiones normativas no caben en su enfoque de análisis empírico-estadístico. Lijphart, evidentemente, no tuvo empacho en otro momento relacionado con su teoría de la concordancia (Lijphart, 1999 y 2012) y en sus recomendaciones para las democracias jóvenes (Lijphart, 1990 y 2008) de expresar su preferencia por la representación proporcional. Sartori se opone decididamente a la recomendación de Lijphart, en general (Sartori, 1994: 69 y ss.) y, en la teoría, es de la opinión que el mejor sistema electoral sería aquel que mejor funciona. Simultáneamente, sin embargo, expresa su apego por el sistema de mayoría absoluta y en la práctica interviene en algunos países para que ésta sea introducida. Yo abogo definitivamente por aceptar la posición relativa mostrada por Sartori en la teoría. La pregunta sobre la opción que se plantea en ciencia política en la actualidad no es de tipo filosófico-teórica sobre el Estado, sino una cuestión histórico-empírica con un trasfondo de teoría del Estado o, de ser el caso, constitucional.

Estas reflexiones conducen a la pregunta final sobre el estado actual de los avances científicos dentro del estudio de los sistemas electorales. Los representantes de un enfoque comparativo-cuantitativo más nuevo recalcan que recién desde su aparición, el estudio de los sistemas electorales ha evolucionado de un estado cualitativo-rudimentario a una ciencia madura (Shugart, 2008: 25 y s.). Sin embargo, que un enfoque se levante sobre los demás, dogmatizando su propio parámetro cuantitativo de forma nada crítica, no es algo que se acepte sin réplica. Sartori plantea lacónicamente la pregunta que da en el blanco:

¿Cómo puede ser que los enfoques cuantitativos posteriores puedan decir que sacan del ruedo a los anteriores, de tipo cualitativo, cuando el desarrollo defectuoso posterior causado por éstos resulta evidente y se expresa al reemplazar la relevancia por la precisión?: [...] la masiva

pérdida de *concreteness* que provocan las fórmulas matemáticas es una gran desventaja. Es cierto, mi *concreteness* es a veces flexible e impresionista, pero no puede ser tan desorientador como una precisión matemática que a menudo sólo es una falsa precisión fabricada por la medición (Sartori, 1994: 36).

Los avances al interior de los diversos enfoques hablan el mismo idioma, pues en cada caso fuerzan la manera de obtener avances científicos dentro de su metodología. Para aquellos empíricos-estadísticos se puede determinar que es la precisión matemático-estadística y no la mayor relevancia, la que alimenta la creencia en el progreso. Esto se demuestra en el intento de Lijphart, sin lugar a dudas exitoso, de sobrepasar a Rae en lo referente a la precisión. En cambio, el desarrollo del estudio empírico-cualitativo de los sistemas electorales se ha mantenido dentro de la pregunta sobre la relevancia. Lo que también rige para las afirmaciones que por su parte desencadenaron fuertes críticas, como por ejemplo, el intento de Sartori de reformular las leyes sociológicas de Duverger. Pues, dentro de todo, Sartori menciona dos factores inherentes al contexto que también definen los efectos de los sistemas electorales, aun cuando los haya incluido en las leyes como marco de condiciones, al decir “si pasa..., entonces”: la dispersión regional del electorado y el grado de institucionalización de los partidos o del sistema de partidos.

En realidad, Sartori reconoce así el poder de los factores sociales y políticos concretos en la interdependencia de acción entre sistemas electorales y sistema de partidos que yo, por mi parte, recalco aún más, entre otros, en vista también de la selección del sistema electoral que considero dependiente del sistema de partidos, o en su caso, de las estructuras más profundas y dinámicas sociales y políticas, *a la* Rokkan. Aquí coincido con Richard Rose que igualmente subraya “la gran fuerza del contexto nacional frente a las propiedades del sistema electoral” (Rose, 1984: 78). Aunque acepto con ello la posibilidad de que los enunciados que conducen a abstracciones sobre los efectos de los sistemas electorales sean aún más limitados de lo que plantea Sartori, esto no incluye negar la posibilidad de que conociendo las condiciones concretas del contexto se puedan hacer afirmaciones sobre los presuntos efectos de los diferentes sistemas electorales. Pues la cuestión de los sistemas electorales no se refiere solamente a su autoimpacto abstracto, sino a sus efectos en contextos sistémicos combinados con otros factores, tomando en cuenta también la inversión de la supuesta relación causal. En otra oportunidad, ya reco-

mendé, por tanto, no dedicar la mayor atención al sistema electoral, en el momento de realizar el estudio de sistemas electorales, sino dedicarse con igual intensidad a revisar los factores del contexto que refuerzan, distorsionan o socavan los efectos inherentes lógico-abstractos de los sistemas electorales, y a trabajar en su sistematización (Nohlen, 2010a).

Referencias

- Bogdanor, V. (1983), "Conclusion: Electoral Systems and Party Systems", en Vernon Bogdanor y David Butler (eds.), *Democracy and Elections, Electoral Systems and their Political Consequences*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, G. W. (1997), *Making Votes Count*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Duverger, M. et al. (1950), *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris: Armand Colin.
- Duverger, M. (1951), *Les partis politiques*, Paris: Armand Colin (1958, 3a ed.).
- Duverger, M. (1954), *Political Parties*, Nueva York: Wiley.
- Duverger, M. (1955), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris: Presses Universitaires de France (4a ed. 1968).
- Duverger, M. (1957), *Los partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica (2001: 17a ed.).
- Duverger, M. (1959), *Die politischen Parteien* [Los partidos políticos] Tubinga: Mohr.
- Duverger, M. (1968), *Sociología política*, Barcelona: Ariel.
- Duverger, M. (1984), "Which is the Best Electoral System?", en A. Lijphart y B. Grofman (eds.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Nueva York: Praeger, pp. 31-39.
- Duverger, M. (1986), "Duverger's Law: Forty Years Later", en B. Grofman y A. Lijphart (eds.): *Electoral Laws and their Political Consequences*, Nueva York: Agathon Press, pp. 69-84.
- Flora, P. (1981), "Stein Rokkans Makro-Modell der politischen Entwicklung Europas" [El modelo macro del desarrollo político en Europa], ein: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 33, pp. 397-436.
- Gallagher, M. y Mitchell, P. (eds.) (2008), *The Politics of Electoral Systems*, 2a ed., Oxford: Oxford University Press.
- Grofman, B. Y Lijphart, A. (eds.) (1986), *Electoral Laws and their Political Consequences*, New York: Agathon Press.
- Grotz, F. (2000), *Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa* [Instituciones políticas y sistemas de partidos postsocialistas en Europa oriental central], Opladen: Leske & Budrich.
- Häberle, P. (1981), *Klassikertexte im Verfassungsleben* [Textos de clásicos en la vida constitucional], Berlin/Nueva York: de Gruyter.
- International IDEA (ed.) (1997), *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, Stockholm: International IDEA.
- Kuhn, Th. (1971), *La estructura de las revoluciones científicas*, México: Fondo de Cultura Económica.

- Lijphart, A. (1984), "Advances in the Comparative Study of Electoral Systems", en *World Politics* 36, pp. 424-436
- Lijphart, A. (1984), "Trying to Have the Best of Both Worlds: Semi-Proportional and Mixed Systems", en: A. Lijphart y B. Grofman (eds.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, New York: Praeger, pp. 207-213.
- Lijphart, A. (1985), "The Field of Electoral Systems Research: A Critical Survey", en *Electoral Studies* 4 (1), pp. 3-14.
- Lijphart, A. (1988), *The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1985. A Critique, Re-Analysis, and Update of Rae's Classic Study*, IPSA-Paper XIV World Congress, Washington, D.C.
- Lijphart, A. (1990), "The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1990", in *American Political Science Review* 84 (2), pp. 483-496.
- Lijphart, A. (1991), "Constitutional Choices for New Democracies", en *Journal of Democracy*, 2 (1), pp. 72-84.
- Lijphart, A. (1994), *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford (versión española (1995), *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid: CEC).
- Lijphart, A. (1999), *Patterns of Democracy*, New Haven/London (2012, 2a edición).
- Lijphart, A. (2008), en M. Gallagher y P. Mitchell (eds.): *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. VI-X.
- Lijphart, A. y Grofman, B. (eds.) (1984), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, New York: Agathon Press.
- Lijphart, A. y Waisman, C. (eds.) (1996), *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europa and Latin America*, Boulder / Oxford.
- Lipset, S. M. (1985), *Consensus and Conflict. Essay in Political Sociology*, New Brunswick and Oxford: Transaction Books.
- Lipset, S. M. y Rokkan, St. (eds.) (1967), *Party Systems and Voter Alignments*, Nueva York: Free Press.
- Lipset, S. M. y Rokkan, St. (1967), "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction", en S. M. Lipset y St. Rokkan (eds.): *Party Systems and Voter Alignments. Cross National Perspectives*, New York: The Free Press, pp. 1-66.
- Lipson, L. (1953), "The Two-Party System in British Politics", en *American Political Science Review* 47, pp. 337-358.
- Mackenzie, W. J. M. (1964), *Free Elections. An Elementary Textbook*, 2. London: Allen-Unwin.
- Mackie, T. H./ Rose, R. (eds.) (1983), *The International Almanac of Electoral History*, Londres: Macmillan.
- Nohlen, D. (1969), Begriffliche Einführung in die Wahlsystematik [Introducción conceptual a la sistemática electoral], en: D. Sternberger y B. Vogel (eds.): *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane*, Berlin: de Gruyter, pp. 1-54.
- Nohlen, D. (1978), *Wahlssysteme der Welt [Sistemas electorales del mundo]*, Munich: Piper.
- Nohlen, D. (1981), *Sistemas electorales del mundo*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Nohlen, D. (1984a), "Two Principles of Representation", en , A. Lijphart y B. Grofman (eds.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, New York: Praeger, pp. 83-90.

- Nohlen, D. (1984b), "Changes and Choices in Electoral Systems", en A. Lijphart y B. Grofman (eds.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, New York: Praeger, pp. 217-224.
- Nohlen, D. (1984c), "Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción. Requisitos históricos y teóricos para una discusión racional", en *Revista de Estudios Políticos* 42, pp.7-31.
- Nohlen, D. (1995), *Electoral System: Options for Pakistan*, Islamabad: Friedrich Ebert - Stiftung.
- Nohlen, D. (1996), "La trilogía sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos", en: S. M. Lipset, D. Nohlen y G. Sartori, *Apuntes para una reflexión sobre la democracia. Tres ensayos*, San José, Costa Rica: IIDH/ CAPEL.
- Nohlen, D. (1997), *Sistemas electorales en Europa del Este. Génesis, crítica, reforma*, Colección Temas de la democracia 3, México: IFE.
- Nohlen, D. (2000), "Binominal electoral system", en R. Rose (ed.): *International Encyclopedia of Elections*, Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press.
- Nohlen, D. (2003), *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, ed. por C. Zilla, México: UNAM.
- Nohlen, D. (2004), *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3a ed., México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (2006), *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, editado e introducido por R. Ortiz Ortiz, México: Porrúa/ UNAM.
- Nohlen, D. (2006a), "La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada", en *Revista de Ciencia Política* 26 (1), 191-202.
- Nohlen, D. (2008), *Sistemas electorales en su contexto*, ed. y prólogo de J. Reynoso Núñez, México: UNAM.
- Nohlen, D. (2009a), "La reforma necesaria al sistema electoral alemán. El principio de igualdad de logro del voto como idé fixe en la sentencia del Tribunal Constitucional Federal del 3 de julio de 2008", en *Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tercera Época, vol. 1, núm. 4, México, pp. 33-62.
- Nohlen, D. (2009), *Wahlrecht und Parteiensystem [Derecho electoral y sistema de partidos]*, 6a ed., Opladen: Leske & Budrich.
- Nohlen, D. (2010a), *Wahlen und Wahlsysteme [Elecciones y sistemas electorales]*, en H. J. Lauth (ed.), *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*, 3a ed., Wiesbaden: VS-Verlag, pp. 237-263.
- Nohlen, D. (2010b), *Elections and Electoral Systems*, en: D. Nohlen y Ph. Stöver (eds.): *Elections in Europe. A Data Handbook*, Baden-Baden: Nomos, pp. 1-67.
- Nohlen, D. (2012), *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*, Quito: Instituto de la Democracia.
- Nohlen, D. (2013), *Die Politik des Sonderweges. Wahlsysteme als Rechtsfrage ["La política del camino especial. Sistemas electorales como cuestión jurídica"]*, en: K. Armingeon (ed.): *Parteien und Demokratie*. En prensa.
- Nohlen, D. (ed.) (2005), *Elections in the Americas*, 2 vols., Oxford: Oxford University Press.

- Nohlen, D. et al. (2000), "Electoral Systems in Independent Countries", en R. Rose (ed.): *International Encyclopedia of Elections*, Washington, D. C., pp. 353-378.
- Nohlen, D. et al. (2006), *Diccionario de Ciencia Política. Conceptos, métodos, teorías*, 2 vols., México: Porrúa/El Colegio de Veracruz.
- Nohlen, D., Grotz, F. y Hartmann, C. (eds.), 2001: *Elections in Asia and the Pacific*, 2 vols., Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, D. y Kasapovi, M. (1996), *Wahlssysteme und Systemwechsel in Osteuropa [Sistemas electorales y cambios de régimen en Europa oriental]*, Opladen: Leske & Budrich.
- Nohlen, D., Krennerich, M. y Thibaut, B. (eds.) (1999), *Elections in Africa*, Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, D. y Nohlen, N. (2007), "El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional Federal. La igualdad electoral al debate – con una mirada a Venezuela", en *Revista de Derecho Público* (Caracas), 109 (Enero-Marzo), pp. 7-26.
- Nohlen, D., Picado, S. y Zovatto, D. (eds.) (1998), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. y Stöver, Ph. (eds.) (2010), *Elections in Europe*, Baden-Baden: Nomos.
- Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J. y Thompson, J. (eds.) (2007), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, 2ª ed., Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Pappi, F. U. (1989), Konfliktlinien [Líneas de conflicto], en Dieter Nohlen (ed.), *Pipers Wörterbuch zur Politik*, t.1, Munich: Piper: pp. 453-454.
- Rae, D. W. (1967), *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven & Londres: Yale University Press (1971).
- Rae, D. W. (1977), *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos Estudio comparativo*, Madrid: Ediciones CITEP.
- Rokkan, St. (1968), "Electoral Systems", en: *International Encyclopedia of the Social Sciences* (ed.: Sills, D. L.), New York, Vol. 5, pp. 6-21. Reprint of a revised version en: Rokkan, St.: "Citizens, Elections, Parties", New York, 1970, pp. 147-168.
- Rokkan, St. (1970), *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Rokkan, St. (2000), *Staat, Nation und Demokratie in Europa. Die Theorie Stein Rokkans aus seinen gesammelten Werken rekonstruiert und eingeleitet von Peter Flora* [Estado, Nación y Democracia en Europa. La teoría de Stein Rokkan a partir de sus trabajos compilados, reconstruidos e introducidos por Peter Flora], Francfort del Meno: Suhrkamp.
- Rose, R. (1982), "Choice in Electoral Systems. The Political and Technical Alternatives", en *Studies in Public Policies*, 108, Strathclyde-Glasgow
- Rose, R. (ed.) (2000), *International Encyclopaedia of Elections*, Washington, D.C.
- Sartori, G. (1976), *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Londres: Cambridge University Press.
- Sartori, G. (1983) (1986), "The Influence of Electoral Systems. Faulty Laws or Faulty Methods", en B. Grofman y A. Lijphart (eds.): *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Nueva York: Agathon Press, pp. 43-68.
- Sartori, G. (1994), *Comparative Constitutional Engineering*, London: MacMillan.

- Sartori, G. (2003), "La transición de México, ¿Hacia dónde?", en *Ingeniería constitucional comparada*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, pp. 221-237.
- Shugart, M. S. (2008), "Comparative Electoral Systems Research. The Maturation of a Field and New Challenges Ahead", en M. Gallagher y P. Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. 25-56.
- Shugart, M. S. y Carey, J. (1992), *Presidents and Assemblies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sternberger, D. (1964), *Die große Wahlreform. Zeugnisse einer Bemühung [La gran reforma electoral. Testimonios de un esfuerzo]*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Sternberger, D. y Vogel, B. (eds.), (1969), *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane [La elección del Parlamento y otros órganos del Estado]*, 2 tomos, Berlin: de Gruyter.
- Taagepera, R. y Shugart, M. S. (1989), *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven/Londres: Yale University Press.
- Weber, M. (1998), *El político y el científico*, Madrid: Alianza.
- Weber, M. (2001), *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Wildavsky, A. (1959), A Methodological Critique of Duverger's Political Parties, in *Journal of Politics* 21, pp. 303-318.

La crisis de la Unión Europea como crisis de la democracia*



The crisis of the European Union as crisis of democracy

Ludolfo Paramio**

SUMARIO

1. ¿Qué es una crisis democrática? / 2. Democracia plebiscitaria y crisis de representación en América Latina / 3. La globalización y la democracia / 4. La crisis de la Unión Europea

RESUMEN

A partir de la recuperación de las teorías recientes de la democracia (democracias delegativas, calidad de la democracia, transición y consolidación democrática, democracia plebiscitaria) el texto plantea los riesgos actuales para los sistemas democráticos y las posibilidades de una crisis de representación. Analiza la situación de algunos sistemas democráticos en América Latina, planteando que los problemas de representación no son exclusivos de esta zona del planeta, sino que la globalización ha generado nuevos problemas que dificultan la capacidad de los gobiernos nacionales para satisfacer los intereses de sus ciudadanos. De ahí se analiza la situación de la Unión Europea, con sus propias peculiaridades y sus consiguientes riesgos para la estabilidad democrática.

PALABRAS CLAVE: crisis de representación, Unión Europea, democracia, globalización, gobierno.

ABSTRACT

From the recovery of the recent theories of democracy (delegated democracies, quality of democracy, transition and democratic consolidation, plebiscitary democracy) the text raises the current risks to democratic systems and the possibilities of a crisis of representation. It analyses the situation of some democratic systems in Latin America, considering that the problems of representation are not exclusive to this area of the planet, but that globalization has generated new problems that hinder the ability of national Governments to meet the interests of its citizens. Hence analyses the situation of the European Union, with its own peculiarities and their consequent risks to democratic stability.

KEYWORDS: representation crisis, European Union, democracy, globalization, government.

* Recibido: 26 de abril de 2013. Aceptado: 14 de noviembre 2013 / ** Doctor en Ciencias Físicas, profesor del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del CSIC e Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid. Miembro vitalicio de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas desde 2013.

De Política, REVISTA DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS / Año 2, núm. 2, enero-junio de 2014. pp. 73-89.

1. ¿Qué es una crisis de la democracia?

En años recientes se ha ido haciendo excepcional el temor a rupturas de la democracia bajo la acción de actores organizados que considerarían ventajosa una estrategia distinta a la marcada por las reglas democráticas de gobierno. La razón es, evidentemente, la sucesión de oleadas de transición a la democracia desde los años setenta: primero en el sur de Europa, luego en el Cono Sur y en la mayor parte de América Latina, después en Rusia y los países del Este tras el colapso de la Unión Soviética y, por último, con la incompleta y conflictiva *primavera árabe* que en los últimos años ha puesto en jaque a regímenes autoritarios largamente asentados (Espina 2012).

Sin embargo, paralelamente a la extensión de este optimismo democrático, es evidente que algunas transiciones pueden quedar atrapadas por los conflictos internos sin conseguir evolucionar gradualmente hacia democracias estables, que algunos países con regímenes de democracia electoral están altamente polarizados y sufren una cierta erosión de sus instituciones y, sobre todo, que incluso en países donde hay consenso sobre la idea de que la democracia es la mejor forma de gobierno, existe una fuerte desafección democrática, entendiéndose por tal una pésima valoración de las instituciones democráticas, desde el poder legislativo hasta los partidos políticos.

Tras una fase en que buena parte de la ciencia política se dedicó al estudio de las transiciones, se pasó al estudio de las llamadas consolidaciones democráticas, es decir, de la existencia o creación de los marcos institucionales que permitían afirmar que una nueva democracia había llegado a consolidarse. Este estudio nació marcado por un posible pecado original: tomar como modelos a los regímenes democráticos de los países desarrollados para ver en qué medida se daban sus mismos rasgos en las nuevas democracias. Por otro lado, junto con esa pretensión de encontrar e importar modelos ideales se daba una hipótesis quizá un poco exagerada, la de que dados unos rasgos institucionales precisos se podía considerar que un régimen democrático estaba consolidado, lo que casi equivalía a afirmar que la democracia era ya irreversible.

Desde un punto de vista más escéptico, Guillermo O'Donnell (1996a: 305-330, 1996b: 129-139) llegó a afirmar que no cabía en rigor hablar de democracias consolidadas, sino tan sólo de democracias que duran. Por ello, tras el reconocimiento de que muchas democracias demuestran a la vez una capacidad para mantenerse que no se compadece con sus

virtudes institucionales, ni con lo que podríamos llamar modelos ideales de democracia, ha surgido una creciente preocupación por la calidad de las democracias realmente existentes y un gran número de estudios al respecto.

El argumento que se pretende desarrollar aquí es que, si bien la calidad de las instituciones democráticas es una cuestión de considerable importancia, no da cuenta del fenómeno de la desafección democrática, que estaría más relacionado con la ruptura del vínculo de representación entre los ciudadanos y los electos. Esta ruptura sería consecuencia de una reiterada incapacidad de los gobiernos —y de los partidos que los forman— para satisfacer las demandas de los electores, para traducir en acciones de gobierno, y en resultados, las preferencias de los electores.

2. Democracia plebiscitaria y crisis de representación en América Latina

En su momento, O'Donnell (1997: 287-304; 1994: 55-69; 1992: 5-20) apuntó el riesgo de que las democracias en situaciones de crisis social derivaran en lo que él llamó 'democracias delegativas', es decir, democracias plebiscitarias en las que los ciudadanos se limitan a elegir un gobernante y le dan carta blanca con tal de que supere la crisis o logre restablecer un sentimiento de orden. Tales regímenes serían indudablemente democracias electorales, pero la desaparición de los mecanismos horizontales de control del gobierno, con el sometimiento del poder judicial y la pérdida de relevancia del legislativo, los alejarían del modelo de democracia liberal representativa (Zakaria, 1997: 22-43).¹

La consecuencias posibles de la deriva plebiscitaria se han documentado sobradamente en algunos casos extremos, como el de las presidencias de Alberto Fujimori en Perú: cleptocracia y corrupción a alto nivel, compra y sometimiento de los medios de comunicación, violaciones de los derechos humanos y sometimiento de los poderes legislativo y judicial. En estas condiciones parece necesario admitir que el problema no es que el régimen político tenga notables diferencias respecto a los existentes en las democracias tradicionales de Europa y Estados Unidos, sino que existen graves distorsiones que sólo permiten hablar de semidemocracias —en el mejor de los casos— o de regímenes autoritarios que mantienen los mecanismos electorales para legitimarse ante la opinión pública.

¹ F. Zakaria tuvo un notable impacto en los medios con su descripción del auge de democracias no liberales como un fenómeno creciente.

El problema, especialmente en América Latina, es que desde finales del siglo pasado han reaparecido regímenes a los que suele denominar populistas, que manifiestamente son democracias plebiscitarias, en el sentido de que erosionan los mecanismos horizontales de control del ejecutivo aunque mantengan los mecanismos verticales, es decir, los procesos electorales para la designación de gobernantes y representantes. Puede ser conveniente, antes de hacer hincapié en las consecuencias negativas para la convivencia democrática del establecimiento y mantenimiento de estos regímenes, analizar las condiciones políticas y sociales que podrían explicar su ascenso.

El origen del populismo es una crisis del sistema político, que se caracteriza por la fragilidad del sistema de partidos, la pérdida de legitimidad de los partidos existentes, y el crecimiento del número de electores que entienden que ninguno de esos partidos les representan. A su vez, este sentimiento sería consecuencia de sucesivas experiencias negativas con gobiernos procedentes de dichos partidos, o apoyados por ellos en función de sus intereses particulares o en aras de la gobernabilidad.

Lo que implica este razonamiento es que, pese al extendido hincapié en la calidad del marco institucional en el que se desenvuelven las democracias, el problema central podría ser una crisis sustantiva de la democracia: su incapacidad para traducir en opciones políticas las preferencias de los electores. Esta incapacidad explicaría la pérdida de apoyos de los partidos tradicionales o simplemente preexistentes, lo cual a su vez llevaría a una creciente fragilidad del sistema de partidos y abriría el paso a candidatos extrasistémicos.

En el caso de América Latina —crecientemente generalizable a otras regiones— el origen de la crisis de representación podría estar en las reformas estructurales de finales de los años ochenta y la primera mitad de los noventa. No se trata de discutir la pertinencia de tales reformas, especialmente en los países más golpeados por la crisis de la deuda de los años ochenta, sino de subrayar sus consecuencias políticas. La más evidente es que las reformas, al achicar el Estado y limitar su intervención en la economía, redujeron de forma sustancial la capacidad de los gobiernos para compensar a los perdedores ante crisis económicas de origen externo (véase Rodrik, 2001: 7-31). A partir del impacto de la crisis asiática de 1997, esta limitación de los gobiernos se tradujo en una fuerte pérdida de credibilidad y apoyo, perceptible desde 1998 en la serie de encuestas del Latinobarómetro.

Ahora bien, en la segunda mitad de los años noventa la nueva concepción del papel del Estado y las ideas del Consenso de Washington habían

sido interiorizadas por la mayor parte de los partidos latinoamericanos, por necesidad o por convicción (Paramio, 1999: 5-74). Esto significaba, en primer lugar, que ante la frustración de los ciudadanos por la falta de una respuesta eficaz de los gobiernos durante el período 1998-2002, los electores no contaban con alternativas políticas. Con alguna destacada excepción, como la del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, los principales partidos de la región no habían mantenido su oposición al neoliberalismo, y por tanto no podían capitalizar el malestar de los ciudadanos que se sentían abandonados por el Estado.

Pero, en segundo lugar, la interiorización del nuevo modelo suponía un cambio en las identidades de los partidos: hasta la década anterior, y más allá de su definición en el plano de las ideas, todos los partidos habían basado su relación con los electores en los recursos del Estado para ofrecer empleo público u otras formas de compensación económica a sus seguidores, especialmente ante situaciones de crisis. Y el intervencionismo del Estado, incluyendo la política monetaria y las inversiones públicas, había visto muy limitado su alcance tras las reformas estructurales. Eso significaba que ahora los electores no sabían lo que podían esperar de los partidos si estos llegaban al gobierno, independientemente de sus promesas.²

Un buen ejemplo lo ofrece el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez en Venezuela. Más allá de su partido (Acción Democrática, AD), los electores esperaban personalmente de Andrés Pérez una política de expansión de la economía y del consumo. Pero en enero de 1988, urgido por el deterioro de las finanzas públicas, y sin haber preparado a la opinión pública ni contar con el respaldo del conjunto de su partido, el de nuevo presidente lanzó un drástico programa de ajuste que no sólo estaba en contradicción con su primer gobierno (1974-1979), sino que resultó inasumible para las rentas más bajas, especialmente para los habitantes de la periferia de Caracas. El resultado fue un estallido social (el *caracazo*, entre febrero y marzo de 1989) reprimido de forma sangrienta por el ejército.

El argumento es que esto erosionó severamente la identidad política de su partido, y no sólo la del presidente. De hecho, probablemente el apoyo de sectores de AD al posterior juicio político y destitución de Carlos Andrés Pérez no sólo no recuperó la credibilidad del partido, sino

² Véase Susan Stokes (2001), *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press. Por disponer de nueva información o por las presiones de un entorno más rígido de lo esperado, los gobiernos podían llevar a cabo políticas muy distintas de las prometidas y para las que habían recibido un mandato popular.

que probablemente la deterioró aún más por la imagen de división que ofreció. En teoría, en un sistema bipartidista con tradición de solidez, como el venezolano, eso debería haber ofrecido una clara ventaja al otro gran partido, el socialcristiano Comité de Organización Política Electoral Independiente (Copei). Sin embargo, Rafael Caldera, su figura emblemática, que había sido presidente entre 1969 y 1974, decidió presentarse a las elecciones de 1993 fuera de Copei, apoyado por una coalición *ad hoc*, y con la promesa de dar la vuelta a la política neoliberal del gobierno de Carlos Andrés Pérez.

Caldera ganó las elecciones, pero la aguda crisis bancaria que estalló durante el primer año de su mandato no sólo le obligó a recurrir al Fondo Monetario Internacional (FMI), en contra sus promesas electorales, sino también a introducir su propio programa de austeridad, la Agenda Venezuela. El resultado fue que el balance de su gobierno no sólo fue muy negativo para la opinión pública, sino que también afectó la credibilidad de Copei —pese a que Caldera no hubiera competido bajo esas siglas— por la asociación en el imaginario popular del presidente con el partido. De esa forma, los dos grandes puntales del bipartidismo venezolano se vinieron abajo sucesivamente entre 1988 y 1998. Este último año ganó las elecciones de forma abrumadora Hugo Chávez, que tras haber fracasado en un intento de golpe de Estado en 1992 había sido indultado por el gobierno de Caldera.

Que un sistema bipartidista asentado sufriera una crisis tan aguda como para dar entrada a un *outsider* puede parecer sorprendente, pero es una manifestación de comportamiento político guiado por la frustración. El comportamiento frustrado se caracteriza por la reducción del riesgo y por la agresividad. Al no poder confiar en el cumplimiento de las promesas de los dos grandes partidos los electores optaron por castigarles votando a un candidato como Chávez, claramente antisistema. Eckstein (1991: 74-93), citando a Maier (1949) y mencionando estudios de laboratorio con animales,³ argumentaba que cuando se pierde la relación causa-efecto en un experimento, es decir, cuando no se sabe cuál será el resultado (premio o castigo) de una acción determinada, lo esperable es el retraimiento de los actores: que se nieguen a pulsar las palancas que se les ofrecen (que se nieguen a votar las opciones electorales causantes de su frustración). Esta actitud de retraimiento se define como racionalidad analgésica o ataráctica.

³ Aunque Eckstein sugería la posibilidad de replicarlos fácilmente con estudiantes de posgrado.

Pero junto con el retraimiento surge la agresividad si ésta tiene la posibilidad de expresarse, mordiendo al experimentador o votando a un candidato antisistema. Conviene recordar que una gran parte de la clase media venezolana votó por Chávez en 1997 (Hidalgo, 2010: 265-301), pese a que era muy evidente que las promesas del candidato no sólo implicaban barrer a la 'partidocracia', sino cambios sociales potencialmente dañinos para sus intereses. La agresividad pesó bastante más que la racionalidad analgésica. Quizá por ello es apropiada la definición de Maier del comportamiento político frustrado como conducta que no pretende alcanzar un objetivo, a diferencia de la búsqueda de un objetivo que presuponen las teorías basadas en el enfoque de la decisión racional.

La agresividad consecuencia de la frustración de los electores es probablemente la causa principal del auge de candidatos extrasistémicos. Pero el triunfo de estos requiere una crisis previa del sistema de partidos, su fragmentación y la erosión de la credibilidad de los más significativos. En distintos sentidos eso es lo que sucedía en Bolivia en 2005 y en Ecuador en 2006, cuando se produjeron los triunfos electorales de Evo Morales y de Rafael Correa, respectivamente.

La diferencia reside en que en Ecuador la inestabilidad de los gobiernos era la norma desde el desplazamiento en 1997 del presidente Abdalá Bucaram, y los posteriores de Jamil Mahuad (2000) y del golpista reconvertido Lucio Gutiérrez (2005). En cambio, el sistema boliviano de elección parlamentaria del presidente —como alternativa a una segunda vuelta electoral— había creado la ilusión de que el sistema político era estable, pese a su fragmentación, al obligar a los partidos a pactar coaliciones de gobierno, hasta que el final desastroso del segundo gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada produjo el descrédito simultáneo de los principales partidos que habían conformado sucesivamente las coaliciones de gobierno.

Pero más allá de ejemplos extremos como el de Carlos Andrés Pérez, elegido con unas expectativas de expansión que se vieron inmediatamente frustradas por el plan de ajuste que condujo al *caracazo*, la regla general es que los partidos se desdibujaron a ojos de los electores tras sus 'cambios de identidad' para interiorizar los principios del nuevo modelo económico en la primera mitad de los años noventa. Y así, cuando con la crisis asiática se vino abajo el espejismo de una prosperidad estable y duradera, los principales partidos de la región perdieron credibilidad como alternativas, con la excepción ya señalada del PT en Brasil, del Frente Amplio uruguayo y del Partido de la Revolución Democrática

(PRD) mexicano. Chile debe considerarse también una excepción ya que, desde la misma transición democrática, los partidos de la Concertación habían aceptado la continuidad del modelo económico y esto fue aceptado por sus electores como un precio a pagar por el restablecimiento de la democracia.

Si este razonamiento es correcto, no tiene demasiado sentido buscar las causas de la crisis de representación que ha abierto el paso a presidentes plebiscitarios y populistas (Paramio, 2006a: 49-65; 2006b: 62-74) en los problemas de la calidad de la democracia —excepto la baja consolidación y el deterioro del sistema de partidos—, sino que dichas causas deben buscarse en los problemas de lo que podemos llamar la *representación sustantiva*, es decir, la capacidad de los gobiernos para traducir las preferencias de los electores en políticas efectivas. Serían las limitaciones de los gobiernos para responder a las demandas de los electores durante la crisis de 1998-2002 las que explicaría la crisis política de representación que, en los casos de sistemas de partidos fragmentados y poco institucionalizados, habría permitido el auge de gobernantes plebiscitarios.

Conviene subrayar, sin embargo, que hay otros fenómenos que contribuyen a la aparición de liderazgos plebiscitarios. El más significativo es el cambio que han introducido los medios de comunicación visual en la relación entre los ciudadanos y la política. Tradicionalmente los partidos políticos eran el principal canal de transmisión de información política a los ciudadanos y, en primer lugar, a sus seguidores. Como es evidente, esto ya no es así. Lo normal es que el militante que acude a una reunión partidaria posea ya una extensa información procedente de los medios. Es más, la difusión de las redes sociales y de los aparatos individuales de comunicación por Internet hacen frecuente que la discusión partidaria, supuestamente interna, se retransmita en directo a un público más amplio, dentro del partido y fuera de él.

Por otro lado, los medios crean una proximidad ilusoria entre los políticos y la ciudadanía, inexistente en tiempos en que la información dependía casi exclusivamente de la prensa escrita. Vemos a los dirigentes desde nuestra propia casa, sin necesidad de desplazarnos, conocemos con frecuencia su entorno familiar, y recibimos un frecuente bombardeo de sus opiniones y de la imagen que ofrecen mientras las transmiten. Eso puede permitir una identificación o un rechazo, justificados o no (Popkin, 1991),⁴ hacia las personalidades políticas, y en todo caso conduce a que

⁴ S. L. Popkin señaló cómo información aparentemente anecdótica o trivial puede ofrecer a los electores

los ciudadanos se sientan mucho más capacitados para valorar a las personalidades concretas que a los partidos a los que pertenecen, es decir, lleva a una personalización de la política.

Además, el debate a través de los medios exige frases breves y contundentes, de forma muy alejada de la retórica tradicional del discurso político. Esto excluye largas exposiciones programáticas o argumentaciones prolifas. Algunos autores consideran que esto trivializa el debate político y hace imposible a los ciudadanos valorar racionalmente las propuestas de los líderes y candidatos (véase Sartori, 1998; 1989: 185-197).⁵ No es evidente que sea así, pero ciertamente singulariza mucho a los políticos capaces de sintetizar sus propuestas y de discutir con rapidez y claridad, lo que a la vez que se convierte en una forma de selección del liderazgo contribuye igualmente a la personalización de la política.⁶

Todo esto se ha producido además en un contexto social y cultural en el que la familia ha dejado de ser el principal mecanismo de socialización política, lo que probablemente ha significado que la identificación con los partidos es mucho más aleatoria y lábil de lo que puede haberlo sido hasta los años posteriores a la segunda guerra mundial.⁷ La estabilidad del voto partidario se podía atribuir a la socialización política a través de la familia, mientras que ahora no sólo hay que contar con una mayor autonomía individual en la formación de las preferencias políticas, sino también con una diversidad de contextos sociales —desde la educación al trabajo y el grupo de pares— mucho más variados e influyentes según los momentos.

Todo este conjunto de factores, en la medida en que debilitan la identidad política de los partidos y favorecen la personalización de las opciones electorales, crea condiciones favorables a la aparición de formas plebiscitarias de democracia, que pueden constituir un grave problema no ya para la calidad de la democracia, sino para su viabilidad como mecanismo de resolución de conflictos y ordenación de la vida social.

atajos informativos sobre la sinceridad, la preparación y el carácter de los candidatos. Es memorable la historia del presidente Ford, que en una cena destinada a mostrar su cercanía a la comunidad hispana de San Antonio se intentó comer un tamal sin antes desenvolverlo de la hoja de maíz, y lo hizo delante de las cámaras de televisión.

⁵ Otro planteamiento menos apocalíptico en L. Paramio (2000), "Democracia y ciudadanía en el tiempo de los medios audiovisuales", *Leviatán* 81: 19-34 [*Desarrollo Económico* (2002), 42 (167): 455-468].

⁶ También ha contribuido a la aparición de un floreciente sector de asesores en comunicación política, con resultados bastante discutibles.

⁷ Véase el planteamiento clásico en P. E. Converse (1969), "Of time and partisan stability", *Comparative Political Studies* 2: 139-171.

3. La globalización y la democracia

Existe una idea implícita en muchos análisis de los riesgos para la democracia de que los males que aquejan a las democracias latinoamericanas, vinculados como es lógico a sus propias historias y sus características socioeconómicas, no tienen paralelismo en otras regiones. A esto se debe responder señalando algunos notables casos de otras regiones que muestran que no existen modelos de democracia que estén a salvo de las crisis de representación.

Un ejemplo obvio es el italiano: la operación Manos Limpias (en 1992) contra la corrupción de los partidos abrió la puerta al liderazgo plebiscitario de Silvio Berlusconi. La agresividad de los electores con los partidos se tradujo en el apoyo a un candidato extrasistema, que logró además aglutinar el voto conservador con un discurso anticomunista, en un momento en que precisamente el antiguo Partido Comunista Italiano (PCI) había emprendido una difícil travesía del desierto para convertirse en un partido como los otros. Los intentos de Berlusconi, en sus tres períodos de gobierno (1994-1995; 2001-2006 y 2008-2011), para domesticar al poder judicial, y sus ataques a los fiscales ‘comunistas’ que le acusaban de actuaciones financieras irregulares primero, y después de inducción a la prostitución de menores por sus fiestas privadas, no llegaron a tener éxito, pero el diseño de su estrategia era claramente blindar al ejecutivo frente al control judicial, y en tal sentido se puede decir que aspiraba a consolidar un poder plebiscitario.

Aunque el caso de Berlusconi pueda considerarse excepcional, por el contexto de crisis del sistema de partidos en que se produjo su ascenso, en muchas democracias que podríamos definir como consolidadas se ha producido la irrupción de fuerzas extrasistema, que buscaban el voto de quienes no se sentían representados en el sistema político. En Europa, por evidentes razones históricas, ha provocado especial preocupación el auge de partidos xenófobos y de perfil nacionalista más o menos de extrema derecha, desde el Frente Nacional de Jean-Marie Le Pen en Francia a Amanecer Dorado en Grecia. Aunque no se puede ignorar el peligro de una deriva autoritaria y fascista de estas fuerzas, conviene centrar el análisis en el hecho de que constituyen síntomas de un malestar, de una crisis de identificación entre los electores y los partidos políticos más establecidos.

Se puede pensar que tanto en América Latina como en Europa y en Estados Unidos, una de las principales causas del malestar democrático

podría ser la extendida percepción de que los gobiernos abandonan los intereses de los ciudadanos al apostar por la globalización. La competencia comercial de otros países y la inmigración de mano de obra barata son vistas como amenazas al propio modo de vida y a los puestos de trabajo de los nacionales, lo que, por una parte, fomenta la xenofobia pero, por otra parte, lleva al deseo de castigar a unos gobiernos de los que no se obtiene respuesta satisfactoria frente a esas amenazas.

En Estados Unidos el malestar ante la invasión comercial japonesa en los años ochenta se tradujo en el ascenso de Ross Perot, cuya candidatura, por cierto, posibilitó el triunfo de Clinton en 1992, y en 1994 el malestar sindical ante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) provocó un fuerte retroceso electoral de los demócratas. Es decir, que la falta de respuesta o las decisiones de los gobiernos pueden causar crisis parciales de representación, al dejar sin opción electoral clara a sectores significativos del electorado, incluso si el sistema de partidos es capaz de superarlas.

Una aproximación general es la que ha planteado Rodrik (2011), quien argumenta que en el proceso de globalización no es posible satisfacer los intereses nacionales y mantener la gobernanza democrática. Es lo que él denomina un trilema: los intereses nacionales en el marco de la globalización chocan con las preferencias de la mayoría. Esta afirmación, tomada literalmente, suena un tanto apocalíptica, pero se puede formular diciendo que las restricciones de política económica a las que se enfrentan los gobiernos insertos en el proceso de globalización pueden provocar crisis de representación, ya que las opciones que los gobiernos ven como posibles no se corresponden con las demandas mayoritarias, o al menos chocan con las preferencias de sectores significativos del electorado.

La conclusión de Rodrik es que para no poner en peligro la gobernanza democrática es necesario mantener el proceso de globalización dentro de unos límites que permitan a los gobiernos nacionales la suficiente autonomía para responder a las preferencias de sus ciudadanos. La otra alternativa sería la creación de una gobernanza (democrática) global que permitiera representar los intereses de los electores y sus preferencias dentro del propio proceso de globalización. Esta segunda alternativa parece muy alejada en el tiempo y es de consecución improbable, como revelan los no muy afortunados intentos de crear instituciones supranacionales hasta el día de hoy.

Pero además, el problema de esta segunda alternativa reside en lo que podríamos denominar sus costes de transacción, los costes que

implica el paso de instituciones nacionales de gobierno a instituciones supranacionales. Esto se puede ilustrar con la actual crisis de la UE, tanto en el plano económico como en el de las instituciones políticas, especialmente los partidos y mecanismos de representación, que a menudo aparecen irrelevantes frente a la toma de decisiones en órganos no electos ni responsables frente a la opinión pública del conjunto de la UE, y que hacen sentir a los electores que se encuentran en una ‘democracia intervenida’ Fernández-Albertos (2012).

4. La crisis de la Unión Europea

El punto de partida de la crisis de la Unión Europea (UE) es que ésta no ha llegado a constituir una verdadera democracia supranacional, en parte porque es una realidad en proceso de construcción, en la que se decidió no definir a priori el punto de llegada sino construir por consenso y paso a paso un marco institucional que fuera creando las bases de una creciente integración. Pero, por otro lado, existen algunos países dentro de la UE fuertemente reticentes a nuevas cesiones de soberanía. En este sentido se piensa siempre en el Reino Unido y la tentación continua para los conservadores de cultivar la eurofobia en busca de ampliar su voto y protegerlo frente a partidos como el Partido de la Independencia del Reino Unido (UKIP, por sus siglas en inglés). Pero conviene recordar que el tribunal constitucional alemán de Karlsruhe fiscaliza también celosamente cualquier cambio que pudiera interpretarse como una pérdida de soberanía del Bundestag (Parlamento Federal alemán).

El siguiente punto a considerar es que la crisis del euro se ha producido en un momento particularmente desdichado. La eurozona no cuenta con un Tesoro propio y el Banco Central Europeo (BCE) está atado por sus estatutos para garantizar exclusivamente la estabilidad de precios —a diferencia de la Reserva Federal— y los Tratados le impiden avalar la deuda de los países miembros, o hacerles transferencias frente a situaciones de emergencia, a diferencia de lo que sucedería si la UE tuviera una estructura federal. El Parlamento Europeo no posee poderes reales frente a la Comisión y, sobre todo frente al Consejo (intergubernamental). De forma que el verdadero poder económico frente a la crisis de la eurozona lo tiene el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea (Ecofin), el consejo de ministros nacionales de economía y, en particular, el Eurogrupo, formado por los ministros de la eurozona.

El tercer punto es el peso de Alemania dentro de la UE, que condiciona la toma de decisiones para frenar la crisis de la eurozona. La posición alemana de optar por políticas de recorte acelerado de los déficits públicos de los países afectados por la crisis de la deuda no ha dejado a estos más alternativa que aceptar la bancarrota (y abandonar el euro) o introducir drásticas políticas de ajuste fiscal para obtener el respaldo europeo si no pueden financiarse en los mercados.⁸ Una vez que la rentabilidad exigida a la deuda de estos países supera un cierto margen, es necesario recurrir a la ayuda europea a cambio de unos programas de austeridad que acentúan la recesión o la hacen reaparecer tras la relativa mejoría de los años 2009-2010.

La experiencia histórica parece demostrar que la deseada consolidación fiscal no puede obtenerse a corto plazo sin causar grave daño a la economía y a la sociedad, y que es más sensato mantener políticas de estímulo a la vez que fijarse metas de reducción del déficit para la fase de salida de la crisis, cuando ya se esté reduciendo el gasto anticíclico fruto del desempleo y se estén recuperando los ingresos fiscales. Pero para ello hace falta que el banco emisor, que en este caso sería el BCE, respalde la deuda soberana, evitando que ésta se vea sometida a presiones especulativas justificadas por el riesgo de impago. Ahora bien, los tratados de la UE impiden que el BCE cumpla este papel. Pero, además, los mecanismos sugeridos para financiar la recuperación —como los eurobonos— o para intervenir en los mercados evitando la especulación contra las deudas nacionales, han encontrado obstáculos casi insalvables en los mecanismos de toma de decisiones de la UE, por la oposición alemana (capitanada por el Bundesbank) y de un pequeño grupo de países que comparten su apuesta por la austeridad a cualquier precio (véase Paramio, 2012: 8-20).

El problema no son las razones de esta posición, sino sus consecuencias políticas. Como es completamente previsible, para los partidos de izquierda asumir como propias las políticas de austeridad supone casi un suicidio electoral, y causa una grave erosión de su identidad partidaria. Pero las consecuencias sociales y económicas de los recortes, en particular la recesión, el incremento de la presión fiscal y el recorte paralelo de las prestaciones y derechos sociales, pasan también una onerosa factura

⁸ Curiosamente, la opción alemana (y de la Comisión Europea) a favor de los recortes acelerados se apoyaba en trabajos académicos que se han revelado falsos y mal contruidos. El mejor ejemplo es el documento de trabajo de Kenneth Rogoff y Carmen Reinhart (2010), "Growth in a time of debt", Cambridge, Mass.: NBER.

a los partidos conservadores, más grave en la medida en que se hayan presentado antes de llegar al gobierno como capaces de evitar ese precio para salir de la crisis.

El resultado de ese desgaste electoral es perceptible en las encuestas de opinión y después en los resultados electorales. En el caso de Grecia, donde arrancó en 2010 la crisis de la deuda soberana, en las elecciones de 2012 los dos grandes partidos —el conservador Nueva Democracia y el socialdemócrata Pasok— sólo sumaron el 32% del voto, frente al 78% que habían obtenido conjuntamente en las elecciones de 2009. En medio de la negociación sobre los plazos de entrega del rescate europeo de la economía griega, la principal preocupación de los observadores giró en torno a las dificultades para formar gobierno y los problemas de incertidumbre que venían a complicar el acuerdo sobre el rescate. Pero es muy evidente que se estaba abriendo otro problema potencialmente de larga duración: la inestabilidad del sistema partidario griego.

A menudo se da por descontado que los problemas de los sistemas de partidos en América Latina son fruto de su baja o defectuosa institucionalización. Sin embargo, como muestra el caso venezolano, un sistema bipartidista sólidamente asentado puede fragilizarse tras dos períodos de gobierno sucesivos, asociados a los dos partidos, que arrojan resultados muy decepcionantes y desencadenan una dinámica de frustración y agresión entre los electores. Un proceso similar podría haberse producido en Grecia entre las elecciones de 2009 y 2012, y es razonable pensar que la frustración de los electores no es consecuencia tanto de los posibles errores de los gobernantes como del sentimiento de que la representación de las preferencias de los electores ha dejado de funcionar, y que sólo cuentan la decisiones de órganos de la UE ajenos a la voluntad mayoritaria griega.

Ahora bien, aunque la frustración pueda originarse en el sentimiento que la democracia está intervenida, la frustración se focaliza en los partidos mayoritarios. En el caso español las encuestas predicen una caída de la participación del 20% en las siguientes elecciones legislativas, y una reducción del voto a los dos grandes partidos, el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que sumarían un 47,4%, 26 puntos menos que en las elecciones de 2012.⁹ Entre las demandas destacadas del movimiento de indignados (15M) figura la reforma de la ley electoral para introducir listas abiertas y mejorar la representación

⁹ Encuesta de Metroscopia, *El País*, 3 de febrero de 2013.

de los pequeños partidos, viejos o nuevos. No es nada evidente que estas propuestas mejoraran la eficiencia del sistema político, ni la calidad de la representación democrática —especialmente las listas abiertas (Santamaría, 1996: 231-263)—, pero es evidente en cambio que reflejan una fuerte desconfianza y agresividad hacia los partidos mayoritarios.

Las políticas de austeridad y sus consecuencias chocan frontalmente con las preferencias mayoritarias de los ciudadanos en países como Grecia, Portugal y España. Pero simultáneamente los partidos mayoritarios en estos países han asumido la necesidad de tales políticas, sin que los matices en sus posturas merezcan la credibilidad y el apoyo de gran parte de sus propios votantes. La consecuencia lógica es la erosión de la identidad de estos partidos, y la entrada en un proceso de crisis de representación.

Si bien la crisis de un sistema de partidos puede conducir a un resultado virtuoso, un realineamiento nuevo en torno a los partidos tradicionales o a otros emergentes, también puede provocar, en un contexto de desidentificación partidaria y personalización partidaria, una volatilidad del voto que conduzca a una sucesión de candidatos plebiscitarios y/o populistas. Esto puede significar dificultades para que se formen gobiernos con el respaldo y la voluntad necesarios para hacer frente a situaciones económicas difíciles, como es el caso actual de la UE para los países del sur de Europa.

En este contexto existe un serio riesgo de deterioro de las instituciones democráticas que, afectadas por una pérdida de credibilidad a causa de la ausencia de democracia sustantiva, de correspondencia entre la acción de gobierno y las preferencias mayoritarias de los electores, pueden ser incapaces de evitar el ascenso de liderazgos plebiscitarios, y ser después atacadas desde el Poder ejecutivo para eliminar su capacidad de control sobre los gobernantes. Otro tanto puede suceder con la libertad de prensa o cualquier otro rasgo de la vida democrática que pueda ser visto como un obstáculo por el gobernante plebiscitario.

El riesgo no es tanto la formación de gobiernos autoritarios, con mayores o menores afinidades con los autoritarismos del pasado, como la polarización y la crispación que la democracia plebiscitaria introduce inevitablemente, para mantener su propia legitimidad frente a otras fuerzas políticas y cualquier forma de oposición, vieja o nueva. En este sentido las crisis de representación no sólo suponen un riesgo para la democracia y sus instituciones, sino que sobre todo suponen una amenaza para una convivencia social democrática, pluralista, tolerante y pacífica.

Referencias

- Converse, P.E. (1969), "Of time and partisan stability", *Comparative Political Studies* 2: pp. 139-171.
- Eckstein, H. (1991), "Rationality and frustration in political behavior", en K. R. Monroe, (comp.), *The economic approach to politics: a critical reassessment of rational action*, Nueva York: Harper Collins, pp. 74-93.
- Espina, A. (2012), *El año I de la revolución democrática árabe: un análisis sociológico*, Madrid: Biblioteca Nueva.
- Fernández-Albertos, J. (2012), *La democracia intervenida*, Madrid: Libros de la Catarata.
- Hidalgo, M. (2010), "Clase media y conflictos sociopolíticos en Venezuela (1998-2009): una exploración", en L. Paramio (comp.), *Clases medias y gobernabilidad en América Latina*, Madrid: Pablo Iglesias, pp. 265-301.
- Maier, N. (1949), *Frustration: the study of behavior without a goal*, 2ª ed., Ann Arbor: University of Michigan Press.
- O'Donnell, G. (1992), "¿Democracia delegativa?", en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires: Paidós, 1997, pp. 287-304 [Cuadernos del CLAEH 61: pp. 5-20; "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* (1994) 5 (1): pp. 55-69].
- O'Donnell, G. (1996a), "Otra institucionalización", en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires: Paidós, 1997, 305-330 [Ágora 5: 5-28, y *La Política* 2: pp. 5-28; "Illusions about Consolidation", *Journal of Democracy* 7 (2): pp. 34-51].
- O'Donnell, G. (1996b), "Ilusiones y errores conceptuales", *La Política* 2: pp. 129-139 ["Illusions and conceptual flaws: reply to R. Gunther et al.", *Journal of Democracy* 7 (4): pp. 160-168].
- Paramio, L. (1999), "Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina", *Zona Abierta* 88-89: pp. 5-74.
- Paramio, L. (2000), "Democracia y ciudadanía en el tiempo de los medios audiovisuales", *Leviatán* 81: pp. 19-34 [*Desarrollo Económico* (2002) 42 (167): pp. 455-468].
- Paramio, L. (2006a), "Crisis de gobernabilidad y populismo", en L. Paramio y M. Revilla (comps.), *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*, Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, pp. 49-65.
- Paramio, L. (2006b), "Giro a la izquierda y regreso del populismo", *Nueva Sociedad* 205: pp. 62-74.
- Paramio, L. (2012), "En el Maelström: la crisis de Europa", *Configuraciones* (México), 32: pp. 8-20.
- Popkin, S. L. (1991), *The reasoning voter: communication and persuasion in presidential campaigns*, Chicago: University of Chicago Press.
- Reinhart, C. M. y Rogoff, K. S. (2010), "Growth in a time of debt", Cambridge, Mass.: NBER.
- Rodrik, D. (2001), "¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?", *Revista de la CEPAL* 73: pp. 7-31.
- Rodrik, D. (2011), *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*, Nueva York: W. W. Norton.

- Santamaría, J. (1996), "El debate sobre las listas electorales", en A. J. Porras Nadas (comp.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid: Tecnos, pp. 231-263.
- Sartori, G. (1989), "Videopolitica", *Rivista Italiana di Scienza Politica* 19: pp. 185-197.
- Sartori, G. (1998), *Homo videns: la sociedad teledirigida*, Madrid: Taurus [*Homo videns* (1997), Roma: Laterza].
- Stokes, S. C. (2001), *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Zakaria, F. (1997), "The rise of illiberal democracy", *Foreign Affairs* 76: pp. 22-43.

*Personalistic leadership, party politics, and the quality of democracy: the case of Italy**



Liderazgo personal, política partidista y la calidad de la democracia: El caso de Italia

Gianfranco Pasquino**

SUMMARY

1. Cultural/historical legacies / 2. The apparent break: Berlusconi's ascent and something more / 3. Institutional rules / 4. Quality of Democracy / 5. Conclusive assessment

RESUMEN

La historia política de Italia no se caracteriza por la aparición de grandes líderes políticos. Solamente en forma excepcional pocas figuras de liderazgo, tales como el héroe del nuevo esplendor Giuseppe Garibaldi, jugó un papel significativo y ampliamente alabado. Otros personajes, especialmente Benito Mussolini, han representado un régimen autoritario, por tanto contribuyendo a la desconfianza general de líderes poderosos. El presente artículo explora cuáles han sido y son todavía los obstáculos culturales e institucionales para el surgimiento de líderes poderosos. El más importante obstáculo cultural puede encontrarse en el sentimiento anti político ampliamente

ABSTRACT

Italian political history is not characterized by the appearance of major political leaders. Only exceptionally have few leadership figures, such as the Risorgimento hero Giuseppe Garibaldi, played a significant and widely praised role. Others, especially Benito Mussolini, have characterized an authoritarian regime, therefore contributing to the general distrust of powerful leaders. This paper explores which have been and are the cultural and institutional obstacles to the emergence of powerful leaders. The most important cultural obstacle can be found in the widely shared anti-political

*Prepared for the 108th Annual Meeting of the American Political Science Association, New Orleans, August 30-September 2, 2012. / Recibido: 5 de abril de 2013. Aceptado: 25 de noviembre de 2013.

** Bologna Center of the Johns Hopkins University. / Politólogo, profesor de la Universidad de Bolonia, Italia. Miembro vitalicio de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas desde 2013. *De Política*, REVISTA DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS / Año 2, núm. 2, enero-junio de 2014. pp. 91-115.

compartido por la población. En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, la actitud prevaleciente de aversión a líderes fuertes fue manifestada conjuntamente por los dos partidos mayores, los Cristianos Demócratas y los comunistas. Esta aversión se institucionalizó en la Constitución Italiana, la cual contenía un tradicional modelo de gobierno parlamentario débil. A pesar del énfasis de Silvio Berlusconi en sus cualidades de liderazgo personal, o quizás precisamente debido a esta extrema personalización, la desconfianza hacia líderes posiblemente dominantes permanece amplia entre la población. Sus consecuencias no parecen ser positivas para la calidad de la democracia en Italia.

PALABRAS CLAVE: liderazgo, personalización, tirano, gobierno parlamentario, calidad de la democracia.

sentiment. In the post-Second World War period, the prevailing attitude of dislike of strong leaders was jointly exhibited by both major parties, the Christian Democrats and the Communists. This dislike was institutionalized in the Italian Constitution that provides for a traditional model of weak parliamentary government. In spite of Silvio Berlusconi's emphasis on his personal leadership qualities, or perhaps exactly because of his extreme personalization, distrust toward possibly dominant political leaders remains widespread. Its consequences do not seem to be positive for the quality of Italian democracy.

KEYWORDS: leadership, personalization, tyrant, parliamentary government, quality of democracy.

Year 2011 has marked the 150th anniversary of the political unification of Italy. A lot has been written on the *Risorgimento*, on the need to recreate the feelings that led to a huge collective effort, though produced by a small minority of Italians, on the demand for a more widespread civic culture. The incumbent President of the Italian Republic, Giorgio Napolitano, has emerged as a great and convincing “preacher” of what is now called “constitutional patriotism”. The decisive contributions to the *Risorgimento* of Italy as a nation made by the group of political leaders called *Destra Storica* (Historical Right), have been celebrated. However, not enough has been said with respect to the Prime Minister of the small State of Sardinia and Piedmont, Camillo Benso, Count of Cavour, the man who masterminded the events that led to the unification of Italy. Never especially popular, Cavour took third place behind Giuseppe Garibaldi, the most effective freedom fighter whose statue is present in almost all Italian squares, and Giuseppe Mazzini, in a way the ideologue of the movements for a “Young Italy” and a “Young Europe”. In practice, Cavour was quite distrustful of both, because of their “adventurism”, and rightly so even though Garibaldi’s personal contributions were truly decisive.

Once the unification had been achieved and Rome had become the capital of Italy (1870), Garibaldi, never a political leader for “normal” times, retired like Cincinnatus in a small Sardinian island where he lived

the rest of his life in austerity. Since, his fame and appreciation have become forever established in a popular saying that goes this way: “*Non si parla male di Garibaldi*”, that is, “One shall not criticize Garibaldi” or “No bad words about Garibaldi”. Decades later, in the 1948 critical elections, his name and face were utilized for the logo of the Popular Front (the coalition of Communists and Socialists) almost in order to reassure Italian voters (to no avail). Having been instrumental in rejoining the South of Italy with the North, Garibaldi has become the *bête noire* of the Northern League in its quest for the autonomy, independence, secession from Italy of the Northern macro-region they call Padania. Endowed with significant leadership qualities, Garibaldi never held any institutional office. He cannot be considered a Statesman whose life and actions provide a source of inspiration. Perhaps, his prestige derives also, in an important way, from his not being identified as a “politician”. This point, to which I will return, must be stressed because it carries a lot of weight in explaining why the most ambitious Italians may have not oriented their life to the conquest of positions of political leadership.

1. Cultural/historical legacies

Leaving aside the three men who have been positively responsible for the unification of Italy: Camillo Benso di Cavour, the Prime Minister, Giuseppe Mazzini, an activist and political propagandist, and Giuseppe Garibaldi, above all a military hero (also in Latin America), only another statesman succeeded in acquiring some popularity in the gradual construction and expansion of Italian democracy: Giovanni Giolitti. For more than twenty years master of Italian politics, the Liberal politician Giolitti patiently devoted his time and energies to the building of a decent and viable, though somewhat fragile, democracy that, against his wishes, was swept off by World War One. His, overall positive, legacy (Salomone 1945) is rarely praised and, most certainly, he is not extolled as a statesman whose qualities deserve to be imitated.

Benito Mussolini, the founder and *duce* of Italian fascism, product and protagonist of the post-World War One turmoil, stands out, for better and worse, as the most famous Italian political leader. The prototype of the authoritarian and arbitrary ruler, Mussolini did his best in popularizing his image, through many cinema clips, famous slogans written on the walls of buildings all over Italy, the revival of the glorious past of the Roman Empire, and his flamboyant personality. Notwithstanding his

poor and negative record, after all he was ousted when and because Italy was in shambles, he remains the most famous figure of Italian political leadership. Not even the Italian Renaissance *condottieri* did ever acquire a status comparable to Mussolini's. The most important testimony to this depressing shortage of political leaders is represented by the splendid, but very saddened, invocation launched by Machiavelli in 1513 for the appearance of a Prince capable of unifying Italy. Finally, it may not be of minor importance to emphasize that, when looking for tragic personalities with leadership qualities, Shakespeare always addressed his imagination outside Italy. It was up to Verona (Romeo and Juliet) and Venice (Othello, Jago, and Desdemona; Shylock, the Jewish merchant) to provide magnificent and eternal characters who had nothing to do with politics and leadership.

As to Mussolini, he did not have any successor endowed with similar leadership qualities. Though made by brave combatants and partisans not deprived of heroic qualities, not even the Resistance Movement against the Nazis (and their Fascist puppet regime) produced outstanding political leaders. Indeed, only one of them, the widely admired Ferruccio Parri, was given the opportunity to transfer his prestige into the highest political office briefly serving as Head of the Government (June 1945-December 1945 for a total of 172 days) quickly to be replaced by the secretary of the Christian Democratic Party: Alcide De Gasperi, in office from December 1945 up to March 1953. From then on political leadership in Italy meant first and foremost party leadership.

It was to be, at the same time, the byproduct and consequence of a party career as well as the outcome of internal party struggles. Because of the imposition of democratic centralism as their organizational model, the Communists were able to control and to repress any and all internal struggles for leadership. They also followed the model of a mini cult of personality with respect to their secretary, Palmiro Togliatti (1891-1964), nicknamed "the best" (Il Migliore). A more diversified party organization, the Christian Democrats were a playing ground for several oligarchies (party factions) whose competition usually produced weak party leaders. The Marxist-Communist ideology put the party well above the persons. The Catholic mentality was bent to theorize in a more or less hypocritical vein that any political commitment had to be performed as a "service" to the fellow citizens. There existed a more secular view of the relationship between politics and society among the other parties. Political ambitions were neither denied nor repressed.

Indeed, political careers were by no means considered negatively and the ability to formulate reforms and to implement good policies was considered the true measure of political success. But the influence of minor parties and their leaders on Italian political culture was quite limited. Since together the Christian Democrats and the Communists were supported by no less than 65 percent of the voters, their view of political leadership became and remained dominant for forty years or so.

The Christian Democratic and Communist skepticism if not hostility toward visible and strong political leadership does not mean at all that both parties did not produce and did not have significant leaders, but “ideologically” political ambitions and popularity, the visibility and the personalization of politics had to be hidden, denied, and tamed. Indeed, the taming of personal ambitions was an organizational imperative. The Christian Democrats had to reach and to re-create ever-changing equilibria among their internal diversified and conflicting factions without allowing any single political leader to stand out. The Communists could not hamper their “organizational weapon” by putting aside the method of cooptation and accepting all the perils of competition. The Christian Democrats also enjoyed the advantage of having access to top *institutional* offices as separate from *party* offices. For the Communists, the prestige of being part of the ruling group (*il gruppo dirigente*), made at the most of 10-15 leaders, collectively engaged in a historical enterprise, was enough to satisfy their ambition and to defuse occasional succession struggles. Memorable was the conflict that followed Togliatti’s death in 1964, while the succession crisis occasioned by Berlinguer’s untimely death in 1984 was solved by applying purely bureaucratic criteria.

Not that the Christian Democrats were unable to find, recruit, select, and promote political and institutional leaders, capable of serving with success as party secretaries and Prime Ministers. But none of those leaders really excited popular passions or became famous in Italy and abroad. Indeed, almost all of them were quite parochial in their origins, in their goals, in their careers. Aldo Moro stands out not so much for his being prominent on the Italian political scene for two decades (Pasquino 2012), but above all for his tragic death following his kidnapping and murder by the Red Brigades (March 16-May 9, 1978). Still alive, the 93 year old Giulio Andreotti is known for his unquenchable thirst for power and for his obscure dealings, certainly not for some noble deeds or for imaginative political strategies. Survival was the name of Andreotti’s game, not leadership. On the whole, the Christian Democratic Pantheon does not

accommodate any prominent leaders except *Alcide De Gasperi*, Prime Minister from 1946 to 1953, a very austere and sober personality who was totally uninterested in his own visibility or popularity.

Barred from governing positions at the national level, it was up to several long-serving mayors to become the most popular Communist personalities. Rarely, however, were those mayors promoted to significant national roles within the party hierarchy. In a way, the Communist leadership story is highly instructive. On the one hand, capable and popular leaders did emerge from their ranks. On the other, political power was strictly concentrated in a small group of national politicians having no local governing experience, born, raised, and promoted within the party organization. This is also the trajectory of the most beloved Communist party secretary, Enrico Berlinguer (1922-1984), who was fatally struck delivering a speech at a party rally. Admired for his austere life style and for his absolute dedication to “politics with ethics”, Berlinguer never held any office outside the party. He was totally political and totally opposed to the personalization of politics. His personal sobriety and rigorous behavior left a profound mark. Even though no Communist has been capable of claiming Berlinguer’s legacy, all the post-Communists retain some disdain with respect to most instances of the personalization of politics. A contradiction emerged when the newly created Partito Democratico decided to write into its Charter the holding of primaries for elective offices. To make the matter even more complicated, since 2007 the election of the secretaries of the Partito Democratico is open both to the members of the party and to all those who declare to accept the platform of the party. Though technically, these elections are not primaries, the campaigns run by the candidates must stress some personal characteristics. Because those campaigns have repeatedly succeeded in mobilizing millions of voters, they have gone a long way towards the personalization of politics. But a fair amount of, perhaps hypocritical, hostility toward the very idea of leaders who would exhibit and “exploit” their personal qualities still looms large over party members, left-wing activists at large, most left leaning commentators, broadcasters, and intellectuals (namely, an influential association called “Libertà e Giustizia”).

Finally, not only in the light of the most recent events, that is the appearance of a new political movement launched by a comedian, Beppe Grillo, having a strong inclination to demagoguery, and called Five Stars (Cinque Stelle), one must mention anti-politics among the cultural and historical legacies militating against the search for and the advent of

strong political leadership. To be more precise, since the beginning of the XXth century, anti-politics has been a recurrent phenomenon, already present at the inception of the Italian Republic when a playwright founded the short-lived Movement called Uomo Qualunque (Man in the Street or Everyman's Movement). Overall anti-politics (Tarchi 2003) was kept under control by the major parties during the first long phase of the Italian Republic. Nevertheless, all the surveys have repeatedly tapped strong anti-party feelings and the widely shared negative assessment of the politicians. In Italy, politics has never been considered a noble and dignified profession/activity and none of those who practiced it enjoy any kind of prestige. This may have meant that those endowed with leadership qualities may have decided to choose more prestigious careers.

2. The apparent break: Berlusconi's ascent and something more

All the received and cherished ideas contrary to the building up of political and institutional leadership were suddenly and sharply challenged by three decisive events: 1) the collapse of the old party system; 2) the new 1993 electoral law, and 3) Berlusconi's "taking the field" (of Italian politics). As to the party system, its two main pillars had been eroding and declining throughout the 1980's. Their leadership had been deliberately and blatantly challenged by the Socialist Party's secretary Bettino Craxi, who used his strong personality as a weapon to open political spaces for him and the PSI within what he called the bi polarism "DC-PCI". Acclaimed as much as criticized, he was often portrayed in several cartoons with Mussolini's black shirt, boots and hat, Craxi's challenge destabilized the Italian political landscape. New social strata produced by a changing Italian society, who had become more prosperous and were looking for different forms of interest representation, appeared to be electorally available for the Socialists. In any case, the old politics of the DC and the PCI was no longer acceptable to them. Following the collapse of the Berlin wall in November 1989, the Communists sank into a profound crisis that could not be overcome just by changing the name and logo of the party. No longer useful as a barrier against Communist electoral challenges, the Christian Democrats entered into their own political and organizational crisis. They were abandoned by a growing number of voters, suffered a couple of splits and fundamentally disintegrated themselves. In neither transformation any new and appealing personality emerged. By all stan-

dards the 1992-1994 Italian regime crisis was made more serious by the shortage of political leaders, old and young.

Leaving aside all the technicalities of the 1993 electoral law, the most important element from the perspective of political leadership is represented by the fact that three fourths of the parliamentarians had to be elected in single member constituencies. However, though severely weakened, all the parties retained the decisive power to select and to nominate their candidates. A lethal combination of too many safe seats, due to the peculiar Italian electoral geography (Diamanti 2009), with the intense bargaining among potential coalition partners, prevented the emergence and “consolidation” of candidates capable of becoming very popular in their constituencies. Quite disappointingly, but not for the parties that continued in their politics as usual, the potentialities for change of single-member constituencies went all lost. To make matters worse, in 2005 the risks entailed in the plurality electoral system in single member constituencies proved to be the main factor in the decision taken by Berlusconi’s majority to draft yet another “reform” of the electoral that swept off all the opportunities for some personalization of politics. All parliamentarians have been elected in 2006 and 2008 according to their ranking in long and blocked lists of candidates. This means that, in practice, party and faction leaders nominate all of them, winning the long-lasting “gratitude” (or, better, discipline, personal loyalty, and subservience) of those who are elected.

There cannot be any doubt that, positively and/or negatively, Silvio Berlusconi constitutes the most important factor in the overhauling of the entire approach, conception, and practice of political and institutional leadership in Italy. Launching what was meant to be a splendid example of catch-all party Otto Kirchheimer’s style (ideology, members, interest groups), Berlusconi had very clear in his mind that extolling his personal qualities and many successes, in the field of real estate building, commercial television, football, he was frontally challenging all traditional Italian politicians. In his words, those politicians have “never worked”. Again, almost as if he had read Kirchheimer’s seminal article (1966), Berlusconi did not address his electoral and political appeal to any *classe gardée*. His was a purely populist appeal. The political movement called Forza Italia (Go, Italy!) could be but a vehicle through which a soon to become “popular” leader was reaching out to the Italian people, misrepresented or no longer represented by the crumbling former “mass” parties (for a critical view see Calise 2005). Berlusconi’s personality was the message sent to a large number of Italians who were founding themselves in the

midst of a Weberian crisis of collective anxiety. Yes, Berlusconi briefly enjoyed a charismatic window of opportunity. He was challenging the past, promising a better future, achieving the miracle of defeating the left that was already savoring the sweet fruit of victory. His prominent personality was reflected and amplified by his three national TV channels, not created by them. The posh booklet *Una storia italiana*, containing his narrative fully centered on his personal trajectory and remarkable achievements was sent free of charge to several millions of Italian families (see the overall interpretation by Mancini 2011). Has Berlusconi cured the Italians of their distrust toward strong personalities in politics or, quite to the contrary, his experiences, especially his demise has proved a sort of confirmation for public opinion and many other (would be)leaders that personalization must be eschewed?

With respect to Berlusconi's conscious, deliberate, and grand personalization of politics, two quite different experiences stand out. On one hand, it is important to emphasize and analyze the case of the Northern League. On the other hand, one is confronted with the dire plight of the post-Communists and their allies in the search for an antidote to Berlusconi's leadership. The case of the Northern League has received a lot of attention, more because of its territorial entrenchment and its xenophobic, quasi racist themes, than for the nature and type of its political movement. It was only in the spring of 2012, in the wake of major scandals concerning the use of the movement's funds by the so-called Magic Circle, that is, those surrounding, protecting and, perhaps, manipulating the ageing leader Umberto Bossi, that the attention was finally directed to the leadership and its style.

By all means and standards, from the very beginning the Northern League was a personalistic party led by a populist leader appealing to one specific, clearly pre-defined electorate: Northern voters living in the macro-region dubbed Padania. Two elements unique to the development of the Northern League must be stressed. First, the movement is indeed to be considered a one man's outstanding achievement. The League would neither exist nor be strong without the endless amount of time, personal energies, devotion that Umberto Bossi invested in his construction and guide. This has become even more evident today because the decline of his leadership has been followed and accompanied by a serious retrenchment of the movement as such. Umberto Bossi himself was the League. Without Umberto Bossi the League is already running the serious risk of being just one very small party, a *partitino*.

The second element, quite important when analyzing the League and attempting to understand and explain its success, is the lack of television exposure. For several reasons, the traditional parties were capable of preventing TV appearances of spokesmen for the League and for a long period of time the money to buy TV space was not in the hands of the League. This meant that the movement gradually grew simply because of mouth-to-mouth propaganda and, even more, because, in addition to Bossi's relentless efforts, all League's candidates were the product of their territory. They all had their own base, their own turf where they were living and working, performing several activities in many, usually small, communities. However, only Bossi could fully personalize his politics. Indeed, in a way, he was obliged to do so both by the requests of his followers and by the political and organizational imperative to implant and expand his movement. On a smaller scale, one can state that on both counts he was even more successful than Berlusconi.

The non-leadership strategy was the easiest fallback position for all those opposing Berlusconi. In any case, for deeply ingrained ideological reasons, they could not proceed to emphasizing their personal qualities. In practice, they were all ill-prepared and unable to make good use of those political and institutional mechanisms that might have suggested to them to resort to something peculiar and positive in their promise of political leadership. Berlusconi defeated them all in different periods: Occhetto in 1994; Rutelli in 2001; Veltroni in 2008, amassing a considerable electoral advantage. True, Berlusconi was twice defeated (in 1996 and in 2006) by Romano Prodi who neither desired nor was capable to personalize his politics. In either case, Berlusconi's defeats were most certainly not caused by superior leadership qualities demonstrated by Prodi, but by the defection, from Berlusconi's coalition, of critical allies: in 1996 the League; in 2006, the Union of the Center (Vaccari 2006).

At the time of my writing, the center left has not solved its contradictions regarding the question of the leadership. Aware that there exists the electoral and political imperative to put forward a competent, reassuring, inspiring and attractive leader, the center-left is still hampered by the suspicions of too many of its active supporters who are against any identification of a strong and powerful leader. They seem to prefer the image of a meek and sweet person to that of a personality endowed with unquestionable decision-making capabilities. The overall cultural hostility toward the existence of a powerful leadership willing to exercise all the powers of his/her institutional office has absolutely not gone away.

3. Institutional rules

The Italian Republic was founded in 1946 on the ashes of a militarily defeated authoritarian regime and at a time when, a point that must be stressed, in Europe and elsewhere, there existed few other democratic regimes whose institutions could be imitated. Democratic Italy became a traditional parliamentary regime in which it is up to the President of the Republic to appoint the President of the Council of Ministers and, on his (so far not a single female has ever been asked to fill the office of President of the Council) proposal, the Ministers. Both Chambers, the House of Deputies and the Senate, have the power explicitly to vote the confidence to the government as well as to withdraw it. The power to dissolve Parliament is not in the hands of the head of the government, but in those of the President of the Republic following his (no female President either) consultation with the Speakers of both Chambers who are in the best situation to evaluate whether there will be enough support for yet another government to come into existence in order to prevent an early dissolution. Contrary to most, if not all, parliamentary democracies, the Italian head of government is not a Prime Minister well above his Ministers. He is a *primus inter pares*, this is why he is more precisely called President of the Council of Ministers. It is not just a matter of terminology. It is a matter of formal and informal powers, of the definition of the role of the head of government which has profoundly affected the production of institutional leadership.

According to several commentators, Mussolini's shadow loomed large on the 1946-1948 Constituent Assembly. Charged with the complex task of writing the democratic Constitution for Republican Italy, the members of the Assembly reached a widespread consensus on not giving significant institutional powers to the head of the Italian government. They desired to prevent the appearance of a situation in which a powerful head of government could subvert the new and fragile democratic framework. Defined as the "complex of the tyrant", the overall agreement was translated into the creation of a figure endowed with limited institutional powers. For different reasons, above all the Christian Democrats and the Communists were satisfied with this outcome. Institutionally weak, the President of the Council of Ministers could be easily controlled by his fellow Christian Democrats. Since he could not be and was not to become powerful, the Communists thought that they would enjoy greater institutional space for their opposition activities.

Even though the majority of the Constituent Assembly immediately realized that a weak President of the Council of Ministers could become a problem and passed a recommendation to find ways to stabilize the government and strengthen the powers of the President of the Council of Ministers, almost nothing was done until 1988. Even then the minor changes in a law defining the status and the powers of the Presidency have proved to be largely cosmetic. Most certainly, those changes have not created a strong institutional leadership.

What counts the most with reference to the question of the political and institutional powers of the head of the Italian government is the different procedures through which he was in the past and may now be designated and appointed. Formally and constitutionally, the power to appoint the head of government has always been located in the hands of the President of the Republic. In practice, however, from 1946 to 1992, there existed only two possibilities. The parties that had agreed to give birth to a governmental coalition would submit to the President of the Republic just one name and the President would simply accept that name. There is no evidence of the President ever rejecting the candidate proposed by the parties. When the parties had not reached a consensus, they would give informally to the President of the Republic a roster of names. In all known cases, this roster was made exclusively of Christian Democratic candidates because DC factions had been unable to converge on a single candidate. Following a round of consultations with the secretaries of all potential governmental partners, the President of the Republic would appoint the candidate representing the point of equilibrium within the coalition. Understandably, this procedure was not meant to produce a strong head of government in a position to make the most of his institutional powers.

Indeed, even though the Constitution clearly states that the Ministers are “proposed” by the head of government to the President of the Republic who proceeds to their official appointment, the head of government always found himself on the receiving side. That is, very few exceptions aside, he could only accept/ratify the names given to him by the leaders of the Christian Democratic factions and by the secretaries of the parties making up the governmental coalition. All those appointments were never made exclusively or substantially on the basis of competence nor of confidence, but of political/partisan preference buttressed by the coalitional power (in some cases, the most appropriate term was blackmail) of the partners.

The allocation of portfolios was always based on the assessment of the political weight and power of each party. Hence the frequent govern-

mental crises, to be considered the surrogate for the lack or impossibility of governmental turnovers, were fundamentally meant to reallocate power and portfolios among the governmental partners and the party factions without proceeding to early dissolutions of Parliament and to new elections. The Christian Democrats had even designed a specific method measuring the importance of the various ministries. Obviously, the Ministers themselves could not claim significant institutional powers nor were asked or allowed to exhibit exceptional institutional qualities. That is, nobody could expect to become Prime Minister because of his excellent performance in a ministerial position. The Italian word *partitocrazia* precisely captures the phenomenon of the inordinate amount of political and institutional power in the hands of party leaders, none of them willing to allow the appearance and emergence of leaders obtaining and exercising independent institutional and constitutional powers. Strong parties meant weak institutions; strong party leaders meant weak institutional leaders; strong partyocracy meant weak, that is, compressed and limited democracy (power of the people).

The overall conclusion is that until 1994, Italian institutional leadership has not been the product of electoral and political competition, but the consequence of a power game played by a small group (five) of parties and their political leaders. All Prime Ministers were, one way or another, designated by the parties which agreed to give birth to a governmental coalition. The process was not dissimilar from the way most governments are formed in other parliamentary democracies, at the time, especially, the Fourth French Republic, the Netherlands, Belgium. The difference was, I surmise (Müller, Strøm 2000), that the choice of the Prime Minister made by the secretaries of the coalition parties was never meant to reward politicians endowed with significant leadership qualities. Moreover, all politicians turned Prime Ministers according to this procedure proved highly unlikely (and generally unwilling) to “exaggerate” in showing leadership qualities.

They were much aware that their permanence in those institutional offices was largely conditioned to their behaving as delegates of the parties’ secretaries who were the principals. Taking all this into account, one can easily understand and explain both why all Italian governments have been unstable and all Italian Prime Ministers have been unable to demonstrate major leadership qualities (Mershon 2002). From the perspective of their personal and political success, those Prime Ministers who have thrived and were returned to office several times (such as, above all, Aldo Moro

and Giulio Andreotti) have practiced the art of intermediation among a variety of competing interests. If not the opposite of an authoritative decision-making style, political intermediation consists in allowing all organized interests to reach more or less the same degree of attention in expressing their preferences. Then, the Prime Minister will meet their expectations and demands not choosing among those groups, but ranking them in terms of the political weight each of them has.

The game is allowed to continue until some preferences clearly appear shared by a conspicuous majority of interests. The decision that follows is just an inevitable consequence of the re-aggregation of the most important interests. All the other interests remain confident that their turn will come perhaps because of a different, always possible, re-aggregation. Even the most dynamic of the Prime Ministers, such as Amintore Fanfani and, much later, Bettino Craxi remained prisoners of the wide network of interests surrounding the parties and enjoying easy access to the public administration. The Italian model of symmetric bicameralism was (and is) quite permeable by organized interest of all kinds capable of preventing or postponing any governmental decision that could prove detrimental for them. A similar experience has characterized the Fourth French Republic, politically and institutionally quite like the Italian model of government. Indeed, the Fourth Republic did not produce any political or institutional leader of note (to the exception, perhaps, of Pierre Mendès-France) and collapsed after twelve years only of a very turbulent life.

Though unwilling and unable to produce powerful political and institutional leader, the Christian Democrats succeeded in stabilizing their rule and in giving to the Italian Republic a longer life-span. Not surprisingly, when, unable to reform their party organization, the Christian Democrats entered into a slow, but irreversible decline, the doors were opened for the transformation of the political system.

The institutional conditions changed partially, but producing an impact, following the reform of the electoral law made in 1994. The new electoral system was based on a combination of plurality and proportional elements. Three-fourths of the seats were allocated by plurality in single-member constituencies. The remaining seats were allocated to party lists applying a proportional formula. The most important “institutional” consequence was that all the parties were obliged to construct pre-electoral coalitions and let the voters know in advance the name of their candidate to the office of Prime Minister. Though, technically, not yet an institutional innovation, Berlusconi proved himself capable of

immediately taking advantage of what was an electoral imperative and started personalizing his politics. For all the reasons indicated above neither the post-Communists nor the post-Christian Democrats were in a position to promote a visible leadership of their own.

Thus, the new situation appeared to reverse what Italian politics had been until then. On the one hand, there was a highly visible political (and institutional, since Berlusconi won the office of head of government on his first attempt in March 1994) leadership whose party was a loose coalition of neophytes and second rank politicians and could thrive almost exclusively because of the personality of its founder and leader. On the other hand, there were the two parties that had dominated the political history of the Italian Republic. Both proved unable for ideological and structural reasons to produce a viable alternative leader capable of competing against Berlusconi. Nevertheless, they scored an upset electoral victory in 1996.

The victory was the product of the less than appealing personality of a Catholic Professor of Economics, appointed by the Christian Democrats to Chief Executive Officer of the most important State company IRI (Institute for Industrial Reconstruction). Thanks to the joint support of the post-Christian Democrats and the post-Communists, plus several civil associations, he led a composite center-left coalition called Olive Tree. Romano Prodi was neither willing nor capable of personalizing his political and institutional leadership. Though he twice (1996 and 2006) defeated Berlusconi, his victories were most certainly not due to personality factors. In any case, what remains to be explained is why in both occasions Prodi lost his governing office respectively after slightly more and slightly less than two years. He was definitely not a strong political and institutional leader.

But how strong a leader could Berlusconi be within the framework of a traditional parliamentary Republic? The existence of a lag between the high political expectations raised by the electoral procedures and the allegedly limited institutional opportunities provided to the office of Prime Minister has been the source of many political and institutional controversies and clashes. Even more so when Italian voters were made to believe that they were actually electing the Prime Minister simply because the name of the candidate to Palazzo Chigi (the Prime Minister's headquarters in Rome) had been written and enshrined into the symbol of his party. This maquillage could not bypass and eliminate the constitutional requirements for the appointment and the replacement of Italian heads of

government nor for the formation, the transformation and substitution of Italian governments.

At the roots of all clashes and controversies I believe one finds Silvio Berlusconi's exorbitant personality. For Berlusconi, political leadership has been the logical inevitable continuation/prosecution of his much self-praised entrepreneurial leadership with all the pros and cons that such type of leadership entails. I daresay that Berlusconi seriously thought that he could govern Italy the same way he had been "governing" his companies and his media empire. Hence, he has perceived the separation of the institutions, their autonomy of functioning, checks and balances, inter-institutional accountability as obstacles to his governing activities. Therefore, those "unbearable" obstacles had to be eliminated.

Without a clear design in mind, Berlusconi vaguely spoke and more often dreamed of institutional reforms in his opinion and several, not only right-wing, analysts', indispensable for strengthening the institutional powers of the Prime Minister. From time to time, he also referred to the need to transform Italy from a parliamentary to a presidential Republic in the questionable belief that the institutional powers available to presidential leaders are automatically and under all conditions greater than those of any parliamentary leader. What Berlusconi wanted was the full translation of his electoral and political power into as much institutional power. Finally, in 2005, his parliamentary majority approved the reform of 56 articles of the Constitution out of 138, but a popular referendum repealed what amounted to a confusing and confused project of a so-called neo-parliamentary republic.

What seems not to be clearly understood by the protagonists of the incessant Italian debate on constitutional reforms, especially those concerning the powers of the Prime Minister, is that only a politically strong leader of the victorious party/coalition will become an institutionally powerful Prime Minister. The weakness of all Italian parties, Berlusconi's included, and, consequently of all litigious governing coalitions, is fully responsible for preventing Italian heads of government from being as powerful as the British Prime Minister, the German Chancellor, the Spanish President of the Government.

Cultural and historical legacies have exercised and continue exercising a significant impact upon the lack of inclination to accept strong political and institutional leaders. However, the experience of both the first and the second phase of the Italian Republic seems strongly to suggest that the parties are the main culprit for their inability to produce

strong leaders. Paradoxically, by so doing they may prove to be quite representative of the preferences and of the tendencies of Italian society. In retrospect one can say that the most prominent leader in post-1945 Italy was a successful “capitalist”: the owner of the FIAT company, Gianni Agnelli (1921–2003). By all means he was considered a sort of king and his extended family acquired all the features of a royal family (several scandals included).

Appointed Senator for life in 1991 because of his entrepreneurial merits, Agnelli heavily influenced Italian politics and the public policies of many Italian governments. There have been other successful Italian entrepreneurs, but all of them, to the exception of Silvio Berlusconi, have kept a low profile and have shunned any type of personal participation in politics. None of them has ever attempted to be a role model nor to transfer his (again, only male entrepreneurs) assets into the realm of politics. All this said, I must add that the Italian party landscape is also populated by a host of personalistic parties whose leaders appear “strong” only with reference to their rather small and volatile organizations. In any case, their kind of leadership seems just to suggest the existence of contradictions especially within the political culture of the left that is in principle hostile to strong leaders, but in practice it is available out of unabashed expediency to accept even populist leaders of dubious qualities.

A footnote is in order to throw indirect light on the lack of strong leaders in Italian politics. As already indicated, Silvio Berlusconi represents for better and worse the only exception for the entire period 1994–2011, when he was obliged to resign from office. Throughout this period, Italy has been the only democratic political system in which non-political governments were formed. There have been three of them. The first one (April 1993–March 1994) was led by the Governor of the Bank of Italy, Carlo Azeglio Ciampi, later to become President of the Republic (1999–2006). The second one (January 1995–March 1996) was led by Lamberto Dini, who had a long career at the International Monetary Fund and had been Minister of the Treasury in Berlusconi’s first government. The third incumbent government (*Governo dei tecnici*, technocrats) has been entrusted November 11, 2011, by the President of the Republic Giorgio Napolitano to Mario Monti, Professor of Economics and former European Commissioner, who had been made Senator for life few days before his appointment. Monti’s government is entirely made of non-parliamentarians, having, a couple of exceptions aside, no previous party affiliation. It constitutes the most flagrant repudiation of political and party leaders

as well as a crystal-clear indictment of their lack of prestige, popularity and capabilities.

Mario Monti's government is a response under conditions of emergency to the conjunction of (conjunctural) challenges affecting all the economic systems in the Eurozone. It is too early to say whether Prime Minister Monti will demonstrate major leadership qualities. What can be stated with some assurance is that Italian parties seem both unable and unwilling to reform the institutional framework in such a way to create the conditions for open, transparent, and decisive competition for political offices. Where a war of movements might be the *sine qua non* condition for the emergence of new and true political leaders, Italian parties and, not surprisingly, their secretaries and ruling groups insist in fighting a war of attrition in which there will be few minor losers and no true decisive winners.

4. Quality of Democracy

In itself, the topic of the quality of Italian democracy would deserve a book-long treatment (I have made some steps in that direction in Pasquino 2002). Here I will deal with it from the perspective of the contributions, or lack of them, made by Italian political and institutional leaders. There are different ways to approach the analysis of the quality of democracy and many, perhaps too many, indicators have been suggested and used. Though the Human Development Index captures what is really important in a political system, in practice it measures more effectively the status and the long-time performance of the different political systems as such. The analysts will see that almost all democracies show a better HDI than almost all non democratic regimes, but the quality of a democracy cannot be equated with its socio-economic performance. Still, we have a reasonable expectation that a democracy of good quality will perform in the socio-economic realm more than satisfactorily, but here we want to assess, as I said, as precisely as possible, the contributions of the leaders to the quality of Italian democracy. I believe that the best theoretical framework for the analysis of a political system remains the one long time ago sketched by David Easton (1965) focused on three fundamental components: authorities, regime, political community.

I will leave aside the political community, but it is important not to forget that Umberto Bossi, the leader of the Northern League, has constructed all his politics on the mobilization of one part of the politi-

cal community, the Northern macro-region called Padania, against the rest of Italy and especially against Roma ladrona (big thief Rome). The second important point to stress is that some political leaders, especially Berlusconi, have repeatedly pointed out that their optimal performance is made difficult, distorted, curtailed, blocked by the rules, the procedures, the institutions, that is the regime, of the allegedly obsolete Italian Republic. All this said and seriously taken into account, my attention will be devoted to the relationship between the authorities, that is, the political and institutional leaders, and the quality of Italian democracy. I will pose a very simple question concerning their behavior. Have Italian political and institutional leaders worked to increase and improve: a) the power of the voters; b) the rule of law; and, c) political accountability?

My overall idea behind the choice of these indicators is that the quality of a democracy depends on the relationship between citizens, institutions, authorities.

The power of the voters. At the end of the first phase of the Italian Republic, two types of political discontent made their strong appearance. On the one hand, many citizens and several politicians were largely dissatisfied with the existing electoral proportional system because it was making difficult, well-nigh impossible, any rotation in government. The lack of governmental alternation was producing a large number of negative consequences, among which political corruption was the most devastating. On the other hand, PR was also preventing the circulation of the political elites: old faces, old alliances and old policies. Through a couple of referendums held in 1991 and 1993, PR was defeated and replaced by a plurality system that still allowed the election of one fourth of the parliamentarians through a proportional formula. The new electoral system was instrumental in producing the collapse of the old party system, the transformation of several parties and the appearance of new ones, and the irruption of Berlusconi into the political scene, but many seasoned politicians proved quite resilient and survived even electoral competition in single-member constituencies. Also, many of those politicians never really accepted and adjusted themselves to the new electoral system, always repeating their preference for re-instating PR. On the contrary, in a couple of failed referendums (1999; 2000), the voters attempted to make the new electoral system fully of the plurality type.

It was the coalition led by Berlusconi that in 2005 produced a new electoral proportional system with a majority bonus aiming at one overriding goal: to reduce the dimensions of the, according to all surveys, likely

victory of the center-left coalition at the same time containing the size of the defeat of the center-right. In fact, the new law performed almost exactly as Berlusconi had hoped. The center-left won a razor-thin victory and its government led a miserable life lasting less than two years. The center-right remained a viable, bellicose opposition. There is an especially lamentable feature in the 2005 law. All Italian voters can do is to trace a cross on the symbol of the party they prefer. Not only are party lists blocked, they are quite long (more than twenty parliamentarians to be elected in each constituency) and the law allows the candidates to be present in all the constituencies. Indeed, Berlusconi was head of his party list in all the constituencies. The ranking order of the candidates is, of course, established by each party which means that, in practice, party and faction leaders decide who will be elected to Parliament obtaining (or exacting) in exchange personal loyalty, party discipline, political subservience. And most parliamentarians have demonstrated without any shame that their so-called loyalty goes first and foremost to the leaders who have selected them and, above all, who retain the power to re-select them rather than to their “unknown” voters with whom they could not establish any kind of relationship. The 2005 law, dubbed *Porcellum* (Big Pig) was challenged by a request of a popular referendum that was blocked in January 2012 by the Constitutional Court not much to the chagrin of party leaders. The ongoing debate on what for some of the political leaders is a democratic imperative, that is, a new electoral law, does not revolve around the power of the people, but is concerned with short-term partisan advantages and disadvantages. Occasional references to the power of the people are just more or less well disguised attempts at window-dressing the power of party leaders.

Not only have party and institutional leaders characterized themselves for their unwillingness to formulate a decent electoral law giving power to the voters. They have also constantly tried to make it difficult for Italian citizens to call referendums on a variety of issues. Moreover, when the citizens were successful in collecting the necessary 500 thousand signatures and in overcoming the high hurdle represented by the admission judgment of the Constitutional Court, party leaders have attempted to make the referendum void, often successfully, by inviting the voters not to go to the polls. If the turnout is less than 50 per cent, the results of the referendum do not count. This has usually been the strategy pursued mainly by the center-right, better capable to demobilize than to mobilize its voters. Both center-right and the center-left have disregarded the outcome of some referendums, especially those preventing state financing

of political parties and abolishing some Ministries. Finally, though paying a limited lip service to the importance of the instruments of people's participation and direct involvement in the process of decision-making, Italian party leaders and politicians of all shades have been discussing how to make more difficult the procedures through which a referendum can be called, for instance, by significantly increasing the number of signatures to be collected.

In the light of what I have said, and the examples could be easily multiplied, I feel much confident in stressing that Italian political leaders do not appear especially interested in giving more power to the voters. We know that the roots of anti-politics are very deep in Italy. However, the most recent explosion of disaffection with politics has most certainly been fed by the politicians' indifference, deafness, and total disinterest for what Italian citizens have tried to express and communicate with their votes and non votes and through their attempt to call referendums. The emergence and success of a political movement against the established politicians and their style can therefore be easily understood and explained. In a way, the widespread discontent is meant to denounce the poor quality of Italian democracy, but it also reveals that there is some citizens' resilience and that there exist some antibodies.

The quality of a democracy also depends on its institutions and on their complex web of relationships: checks and balances. The discussion on the respective merits and perils of *parliamentarism vs presidentialism* is certainly important, but in Italy it has been conducted in a confused and largely partisan way. Here I will set it aside and will more simply attempt to assess whether Italian leaders have made the most in abiding by the rule of law and in respecting the autonomy of the institutions. For several reasons that I have already touched upon, since 1994 center-left leaders have never been powerful enough to try to use their government to control parliament and to interfere with the autonomy and the working of the judiciary. Their overall strategy has consisted, whenever possible, in designating and appointing loyal personalities, often former politicians, to positions of some significance, for instance the Constitutional Court and many "independent" Authorities, but above all the RAI-TV Broadcasting agency. This is not a recent phenomenon. What is called *lottizzazione* (that implies more than patronage) has been the practice of all Italian governments and parties. It was one way Italian parties enhanced their presence, increased their socio-economic power and, though in a fragile way, enlarged their electoral consensus.

Berlusconi's frequent statements that he has received a popular mandate (which is debatable) and that he was elected by the voters (which is neither true nor possible in the Italian parliamentary democracy) were meant to stress that his government has won the right to do everything. According to Berlusconi and his collaborators, Parliament and the judiciary would behave in a non-democratic way if they attempt to control what the government does and whether its laws and decrees violate or not the existing Constitution. As to Parliament, in order to put a remedy to his own parliamentarians' high level of absenteeism, Berlusconi even hinted at allowing the parliamentary whips to cast the vote for their entire parliamentary group. He has repeatedly attempted to tame the power of the judiciary/judges and to make more difficult their investigative activities. Several of his controversial laws have led to clashes with the President of the Republic and have often been declared unconstitutional by the Constitutional Court. Berlusconi's declarations, accusations, and behavior have also strongly contributed to the undermining of the confidence in the judiciary and to the politicization of the judges. In sum, ambitious, powerful, willing to make decisions and eager to see results, Berlusconi has repeatedly clashed with all Italian institutions: the Presidency of the Republic, the Constitutional Court, the judiciary as a whole, Parliament as such.

In the end, from a purely political point of view the quality of a democracy depends on the accountability of its political and institutional leaders. The leaders must be aware that their decisions and non-decisions will be evaluated by the voters and rewarded or punished. The design of the electoral and institutional mechanisms and structures is more or less conducive to all kinds of accountability. It can also be positively or negatively manipulated by political and institutional leaders. For a variety of reasons, from the very beginning of the Italian democratic Republic accountability was not the democratic virtue most practiced by the country's leaders. Though still existing and theoretically available, the power of the voters was significantly curtailed. Penetrated as they were by the political parties, Italian institutions enjoyed limited autonomy and were bent to the pursuing of party goals. The complex interplay of political parties and institutions made it quite difficult to operate and implement significant procedures of accountability. Sartori (1976) has suggested that buckpassing had effectively replaced accountability. In several instances, knowing that they could not be called upon to implement what they had promised party leaders were quite willing to resort to *outbidding* their competitors.

Among the many examples in which accountability was in question I have chosen two important instances. In 1985 when a referendum had been called to repeal a law on the indexation system he had badly fought for, then Prime Minister Craxi played the card of accountability. He solemnly declared that one minute after the voters had repealed his law he would resign. Many analysts have stressed that Craxi's commitment won him the votes of many Italians who were contrary to a governmental crisis in the dark, feared yet another period of political instability and decide to reward both the law and his sponsor. About twenty years later Berlusconi did not follow on his promise not to run again had his governmental performance not met the standards he himself had set. While we cannot know whether Craxi would have effectively resigned, there is no doubt that Berlusconi refused to abide by the rules of accountability. When and where the political and institutional leaders are not and do not want to be accountable, the quality of democracy is seriously impaired. And there is no doubt that this is the case of Italy.

5. Conclusive assessment

In this paper we have seen that there are powerful historical and cultural legacies preventing the emergence of strong leaders in Italian politics. We have also seen that, for different reasons, both the parties that dominated the first long phase of the Italian Republic, that is, the Christian Democrats and the Communists, were and remained hostile to the appearance of strong political and institutional leaders. This hostility had already found its way into the Italian Constitution where the powers of the head of government were purposefully designed to be limited in order to prevent the return of a "tyrant". In any case, Italian political culture is imbued with two anti-leader ingredients. On the one hand, there is a profound distrust of politics as a whole and of all politicians. On the other hand, since the politicians are not considered capable of solving problems, but are themselves a major part of the problem, there is no request for strong leaders. As a matter of fact, while some populist leaders have made their appearance, especially in the second phase of the Republic after 1994, neither Bossi nor Berlusconi can be considered strong leaders. Neither has been capable of making significant decisions, of reforming Italian institutions, and of changing the course of Italian politics.

The lack of strong leaders depends very much on the processes of recruitment and selection, of competition and promotion of those who

choose politics as their professional activity. Its dignity being denied by most social groups, in Italy politics is considered and has become nothing more than a bureaucratic career offering nevertheless significant and secure privileges. Most certainly it has not attracted a fair amount of innovative and ambitious individuals.

If leadership is defined as the ability to achieve collective goals; to improve the socio-economic conditions of a community; to mobilize the energies of a specific community, then Italian politics and society are undergoing a serious crisis of leadership. If the true and most difficult test of the statesmen consists in evaluating their legacy: “have they improved the functioning of the political system and have they left the Republic in a better state than when they acquired political power?”, then, perhaps, only Alcide De Gasperi can legitimately claim the recognition of statesmanship.

In the end, it appears that the poor quality of Italian democracy also depends on its inability to give birth to capable political leaders and to construct the institutional framework in which they will put to work their leadership qualities becoming accountable for what they do, they do not do, and they do in a bad way.

References

- Calise, M. (2005), “Presidentialization, Italian Style”, in T. Poguntke, P. Webbe (eds.), *The Presidentialization of Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 88-106.
- Cotta, M., Verzichelli, L. (2007), *Political Institutions in Italy*, Oxford, Oxford University Press.
- Easton, D. (1965) *A Systems Analysis of Political Life*, New York, John Wiley and Sons.
- Diamanti, I. (2009), *Mappe dell'Italia politica*, Bologna: Il Mulino.
- Kirchheimer, O. (1966), “The Transformation of the Western European Party Systems”, in J. LaPalombara, M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, pp. 177
- Mancini, P. (2011), *Between Commodification and Lifestyle Politics*, Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Mershon, C. (2002), *The Costs of Coalition*, Stanford: Stanford University Press.
- Müller, W.C., Ström, K. (eds.) (2003), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Pasquino, G. (2002), *Il sistema politico italiano. Autorità, istituzioni, società*, Bologna: Bononia University Press.
- Pasquino, G. (2012), “Italy: goodness, badness, and the trajectory of mediocrity”, in L. Helms (ed.), *Poor Leadership and Bad Governance*, Cheltenham-Northampton: Edward Elgar, pp. 130-148

- Poguntke, T., Webb, P. (eds.) (2005), *The Presidentialization of Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Salomone, A. W. (1945), *Italian Democracy in the Making: the political scene in the Giolittian Era, 1900-1914*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Tarchi, M. (2003), *L'Italia populista. Dal qualunquismo ai girotondi*, Bologna: Il Mulino.
- Vaccari, C. (2006), "Meet 'Silvio' and 'Romano': Political Communication as Personal Storytelling", in J.O. Frosini, G. Pasquino (eds.), *For a Fistful of Votes. The 2006 Italian Elections*, Bologna: Center for Constitutional Studies and Democratic Development, pp. 75-101.

Competitividad electoral y gobiernos divididos: el caso del Distrito Federal (1997-2012)*



*Electoral competitiveness
and divided governments: the case
of Federal District (1997-2012)*

Gabriela Magdaleno del Río**

Gabriela Yáñez Rivas***

SUMARIO

1. Introducción: El Distrito Federal en el contexto estatal durante el periodo 1989-2011 / 2. Procesos de cambio institucional y transición partidista en el Distrito Federal / 3. Elecciones y competitividad electoral en el Distrito Federal 1997-2012. Elecciones para Jefe de Gobierno / 4. Elecciones legislativas / 5. Competitividad electoral: conformación de gobiernos unificados y un gobierno dividido en el Distrito Federal / 6. Conclusiones

RESUMEN

Han transcurrido quince años desde que la ciudadanía del Distrito Federal eligió por primera vez jefe de gobierno (JG) y legisladores. Durante estos quince años el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha ganado en cuatro ocasiones la jefatura de la Ciudad de México y en un alto porcentaje las mayorías absolutas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Como resultado de este proceso se han conformado, casi en un cien por ciento, mayorías absolutas y gobiernos unificados, sólo en el 2000, por primera y única vez, se integra un gobierno

ABSTRACT

Fifteen years have passed since the citizenry of the Federal District elected their Mayor (JG) and the members of the local Congress for the first time. During these last fifteen years the Party of the Democratic Revolution (PRD) has won four times the leadership of Mexico City and the absolute majority in the Legislative Assembly of the Federal District (ALDF). As a result of this political process, absolute majorities and unified governments have been formed in the Federal District, with the only exception of 2000, when for the first and only time a

* Recibido: 14 de marzo de 2013. Aceptado: 13 de noviembre de 2013 / ** Doctorante en Ciencias Políticas-UNAM, gaby-adel@hotmail.com / *** Doctorante en Políticas Públicas-Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. gaya_862003@yahoo.com
De Política, REVISTA DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS / Año 2, núm. 2, enero-junio de 2014. pp. 117-137.

dividido. En este año la competitividad electoral (CE) se incrementó de manera significativa y la pluralidad al interior de la ALDF fue mayor que en años anteriores. Este incremento de pluralidad partidista puso en jaque una de las reglas formales que durante mucho tiempo ha permitido que el PRD se conforme como partido mayoritario en la ALDF: la cláusula de gobernabilidad. El objetivo de este texto, a grandes rasgos, es describir y analizar la variación de la CE en el Distrito Federal y su relación con el establecimiento tanto de gobiernos unificados como divididos.

PALABRAS CLAVE: elecciones, gobiernos unificados, gobiernos divididos, mayorías absolutas, mayorías relativas y competitividad electoral.

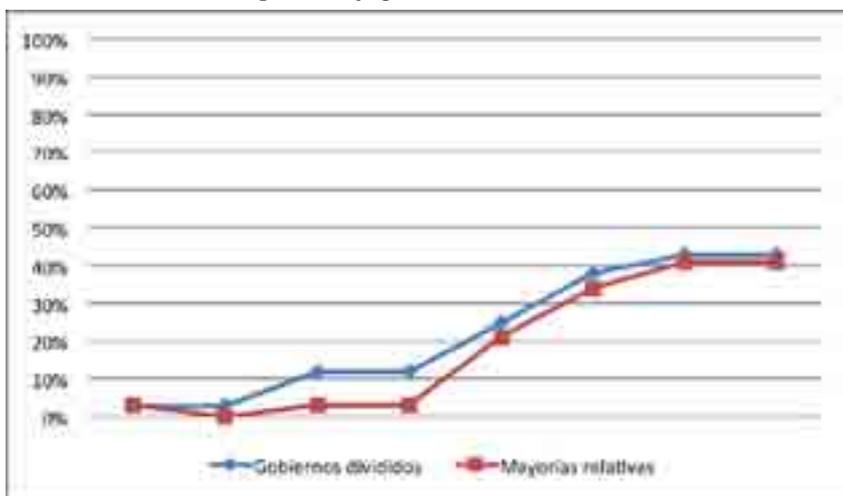
divided government emerged. In the 2012's general election, the electoral competitiveness (EC) of opposition parties increased significantly and the plurality within the ALDF was higher than in previous years. This increase in the plurality of parties upset one of the formal legal rules that has allowed the PRD to obtain the absolute majority in the ALDF: the clause of government. The purpose of this paper is to describe and analyze the variation of the electoral competitiveness of political parties in Mexico City and its relationship with the enthronement of both unified and divided governments.

KEYWORDS: elections, unified government, divided government, absolute majority, relative majority and electoral competitiveness.

1. Introducción: El Distrito Federal en el contexto estatal durante el periodo 1989-2011

Tras un proceso de transición prolongado, las elecciones competitivas y libres permitieron remover al sistema que había permitido al partido hegemónico mantener bajo su control al Estado y la estructura de gobierno. Concretamente en el nivel subnacional, durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), se promovieron reformas que implicaron, por una parte, la descentralización política que proveyó de autonomía a los estados. La reforma electoral de 1996 modificó el escenario político-electoral y representó un riesgo para la hegemonía priista e incrementó la participación electoral. Antes de esta reforma, a partir de 1989, comenzaron a observarse cambios importantes, como la alternancia en algunas gubernaturas. Sin embargo, fue hasta después de 1997 cuando el porcentaje de las mayorías relativas en las legislaturas comenzó a acrecentarse, al igual que la alternancia en las gubernaturas y, por ende, el mapa subnacional comenzó a caracterizarse por ser multipartidista y plural.

Gráfico 1. Pluralidad política y gobiernos divididos (1989-2011)



Fuente: Elaboración propia. La gráfica se construyó considerando el porcentaje de gobiernos divididos con respecto al porcentaje de gobiernos unificados, y el porcentaje de mayorías absolutas con respecto al porcentaje de mayorías relativas.

A partir de un análisis longitudinal y transversal, Méndez de Hoyos (2006) comprobó que en la mayoría de los estados el nivel de competitividad electoral se incrementó. La autora menciona que a partir de 1985 la mitad de las entidades del país logró cruzar el umbral de la competitividad y ubicarse en los niveles bajos y medios. En 1988, casi todos los estados del país celebraron elecciones competitivas. En 1994 desaparecieron las entidades del segmento no competitivo y en 1997 se inauguró la normalidad democrática: 28 estados se ubicaron en el nivel medio de competitividad, cuatro celebran elecciones altamente competitivas.¹

Concretamente el Distrito Federal, aunque fue una de las primeras entidades en las que se suscitó la alternancia, se caracterizó por ser de las menos plurales, más centralizadas y menos competitivas. Después de la transición en el gobierno del Distrito Federal, el PRD ha ganado el mayor porcentaje de mayorías absolutas, y en cuatro ocasiones la jefatura de gobierno. En la mayoría de los periodos electorales el índice de ce^2 ha

¹ Para entrar en detalles en cada uno de los estados se puede consultar el texto de Méndez de Hoyos (2006), "Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003".

² El índice de competitividad se calcula restando el porcentaje de votos del segundo partido al porcentaje de votos del primer partido, y a uno se le resta el resultado de la resta anterior $1-(p1-p2)$. La competi-

sido relativamente alto, como se mostrará en los siguientes apartados, pero en el 2000 este índice se incrementó de manera significativa y el candidato perredista, Andrés Manuel López Obrador, ganó por un punto porcentual la jefatura de gobierno, el PRD perdió la mayoría absoluta y se conformó por primera y única vez un gobierno dividido³ en la Ciudad de México. El objetivo de este texto es mostrar el desarrollo de la CE, en el Distrito Federal, en cinco periodos electorales (tres para JG y legisladores y dos sólo para legisladores) y analizar cómo se relaciona con la instauración de gobiernos unificados y gobiernos divididos. Es importante decir que en este trabajo no se está poniendo a prueba una hipótesis de investigación, por lo que no se pretende comprobar si el incremento de la CE, en el Distrito Federal, determinó el establecimiento de gobiernos divididos. Estamos observando una correlación entre dos variables, es decir, en un contexto altamente competitivo observamos que se establece un gobierno dividido, pero no podemos afirmar que el incremento de la competitividad electoral genere gobiernos divididos. Aunque la revisión y análisis de este contexto electoral nos servirá para plantear futuros planteamientos entre la relación CE y gobiernos divididos.

Para observar y analizar la relación entre competitividad electoral y gobiernos divididos en el Distrito Federal, el texto se estructura en tres partes: en la primera, se hace una breve descripción de los procesos de cambio político e institucional por los que atravesó el Distrito Federal para poder llevar a cabo elecciones libres y competitivas, y que permitieron que el PRD se consolidará como la primera fuerza partidista. En la segunda parte se hace un análisis de las elecciones legislativas y para jefe de gobierno en el periodo 1997-2012, concretamente se menciona el porcentaje de votación que tuvieron los partidos políticos, cómo se ha distribuido a lo largo de este periodo y la tendencia de la competitividad electoral en cada una de las elecciones. En el tercer apartado se desarrolla el argumento de que sólo en un periodo electoral, en el 2000, se dio un incremento importante de la competencia electoral y en este año se estableció el primer gobierno dividido en el Distrito Federal, ya que el PRD perdió la mayoría absoluta en el Congreso. En este contexto una de las reglas formales que ha permitido que el PRD se conforme como partido

tividad electoral mide la intensidad de la contienda entre los partidos más importantes, de manera más precisa la distribución de fuerza electoral entre éstos en una elección determinada. Revela qué tan fuertes son los partidos en relación unos con otros de acuerdo a su proporción de votos y número de curules obtenidas (Méndez, 2006).

³ Se establece un gobierno dividido cuando el partido del ejecutivo no cuenta con la mayoría en el Congreso.

mayoritario en la ALDF se puso en discusión. A continuación se describe con más detalle este momento de cambio político y cuestionamiento institucional en el Distrito Federal,

2. Procesos de cambio institucional y transición partidista en el Distrito Federal

El objetivo de este apartado es describir y analizar los cambios institucionales que permitieron la salida del PRI del gobierno del Distrito Federal y la instauración de un gobierno perredista. Para ello, se describirá muy brevemente las características que hacían a esta ciudad un espacio político poco autónomo y las circunstancias que orillaron al gobierno federal a reformar el diseño institucional de esta ciudad, las cuales permitieron que desde 1997 se llevaran a cabo elecciones en las que la ciudadanía pudiera elegir legisladores, JG y los Jefes Delegacionales; y que el Distrito Federal tuviera sus propios órganos de gobierno.

De 1928 hasta antes de 1997, las condiciones de gobierno en el Distrito Federal se caracterizaban por la inexistencia de una figura de gobernador, de un poder legislativo y, en general, de un sistema de gobierno independiente a los poderes federales. Los ciudadanos del Distrito Federal no contaban con el derecho de elegir gobernador y a sus representantes, ya que los funcionarios que se encargaban del gobierno eran elegidos por el Presidente de la República, es decir, se trataba de una estructura vertical en la que el Regente o Jefe de Departamento tenía que rendir cuentas al gobierno federal. Sin embargo, el Distrito Federal siempre se caracterizó por ser una de las entidades que proporcionaban más votos a los partidos de oposición— entre éstos se encontraba el PAN, el PCM, el PPS y el PST—⁴ en las elecciones nacionales. Tomando en cuenta los datos que proporciona Becerra Chávez (2005), podemos decir que de 1958 a 1962 en promedio la oposición en el nivel nacional en las elecciones presidenciales obtuvo el 10% de los votos y en el Distrito Federal ganó el 24% de los mismos. Otro claro ejemplo son las elecciones presidenciales de 1982 y 1988. En la elección de 1982 la oposición ganó el 24% de los votos en el nivel nacional y en el Distrito Federal el 41%, y en la contienda electoral de 1988, en el nivel nacional, la oposición obtuvo el 51% de los votos y en el Distrito Federal el 72%. En las elecciones

⁴ Partido Acción Nacional, Partido Comunista Mexicano, Partido Popular Socialista y Partido Socialista de los Trabajadores, respectivamente.

presidenciales de 1994 el PAN y el PRD sumaron casi el 46% de los votos y el PRI logró el 42% de los votos.

La ciudadanía del Distrito Federal se mostraba inconforme frente a esta situación de centralización política, lo cual se convirtió en un factor importante para impulsar el cambio institucional en este territorio⁵. Se planteaba la necesidad de reformar el estatuto legal del Distrito Federal con la finalidad de que éste adquiriera un mayor nivel de autonomía, que contara con sus órganos de representación y gobierno, y la Cámara de Diputados y la Presidencia de la República dejaran de tener incidencia en la vida política y administrativa de la ciudad.

Para 1988, menciona González Bárcena (2006), la administración del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se fue estancando y se produjo un agotamiento en la capacidad de gestión y respuesta frente a las demandas ciudadanas. Las elecciones federales de 1988 mostraron el avance de la oposición, ya que ganó 16 distritos de mayoría relativa y en el Distrito Federal el PAN obtuvo 18 distritos de mayoría relativa dentro de la primera Asamblea de Representantes.

Esta crisis política del PRI, expresada en el porcentaje de votos que emitía la ciudadanía a la oposición en las elecciones presidenciales y en la inconformidad que predominaba hacia la normatividad de esta ciudad, obligó al gobierno de Carlos Salinas y a la Regencia de la Ciudad de México a establecer un plan para la reforma institucional del gobierno del Distrito Federal. En un primer momento se promovió el diálogo con los partidos políticos y las organizaciones ciudadanas que habían surgido en la Ciudad de México. En este diálogo se propuso el fortalecimiento de la Asamblea de Representantes y el traslado de atribuciones que seguían siendo competencia de la Cámara de Diputados y del Presidente.

Fue hasta 1994 cuando estas propuestas de transformación al diseño institucional del gobierno del Distrito Federal comenzaron a trabajarse y dar resultados. Frente a los comicios federales de este año la regencia de la ciudad asumió las demandas y avaló la realización de un plebiscito⁶

⁵ Al respecto Larrosa (2006) menciona que a finales de la década de los setenta la ciudad capital comenzó a vivir la transformación del panorama político, debido a la acción de los ciudadanos, los sindicatos independientes, los movimientos sociales, las asociaciones civiles y los partidos políticos que condujeron a la construcción de un nuevo tipo de relación entre Estado y la sociedad.

⁶ La iniciativa de dicho plebiscito surgió de un grupo de nueve asambleístas proveniente de distintos partidos, pero su organización y financiamiento corrió a cargo de organismos no gubernamentales. El objetivo se centró en consultar a la ciudadanía en torno a la creación del estado 32, sobre la elección directa de gobernantes, así como sobre la transformación de la Asamblea de Representantes en un órgano de representación con facultades legislativas (Alarcón y Kravsov, 1998).

sobre la materia. También se estableció una reforma con la cual se logró únicamente una programación escalonada para permitir que el Jefe de Departamento fuera elegido por medio de la Asamblea de Representantes. Dos años después, es decir, en 1996, esta reforma fue sustituida por otra en que se otorgó al Distrito Federal órganos de gobierno propios en un esquema compartido con los poderes federales. Se ampliaron las facultades de la Asamblea de Representantes y ésta adquirió carácter de legislativa, se crearon las figuras de JG y de Jefes Delegacionales y en 1997 por primera vez se llevaron a cabo elecciones para elegir a los representantes de estos tres órdenes de gobierno.

La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal está relativamente vigente, ya que se siguen creando foros para debatir esta temática⁷ y es una preocupación del actual gobierno de esta ciudad.⁸ En esta discusión se han manifestado las carencias institucionales que tiene el Distrito Federal y que le impiden conformarse como un gobierno local autónomo. Después de 1996 con la reforma al diseño institucional del gobierno del Distrito Federal se dejaron muchos temas pendientes por modificar, como la ley electoral, la ley de participación ciudadana y las facultades de los órganos de gobierno (Marván, 2001).

La principal razón por la cual el gobierno del Distrito Federal no ha podido reformar la organización de su gobierno ni establecer su propia constitución es porque para ello se requiere la aprobación de los legisladores tanto en el Congreso Federal como en el Senado de la República. Para reformar el Estatuto se necesita que la mayoría de los diputados y senadores estén de acuerdo y para una reforma integral se necesitan las dos terceras partes de ambas cámaras. La ALDF no tiene la facultad de intervenir en este tipo de procesos, debido a que sólo tienen algunas funciones como órgano legislativo local. A pesar de las debilidades institucionales que enfrenta el Distrito Federal, después de 1997 se han llevado a cabo cinco periodos electorales en los que uno de los partidos con menor nivel de representación en el nivel nacional adquirió una ventaja importante con respecto al PRI y al PAN: el PRD.

⁷ El último foro, realizado el 24 de junio del 2010, fue organizado por un diputado perredista y el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

⁸ Consultar la página web <http://www.constituciondf.org.mx/>. En esta página el gobierno del Distrito Federal establece que es necesaria esta reforma porque la ciudad de México aporta más del 22% del PIB y de cada peso que se produce la Federación sólo regresa siete centavos. Además la Federación ha dejado de invertir más del 50% de lo que invertía hace diez años.

3. Elecciones y competitividad electoral en el Distrito Federal (1997-2012). Elecciones para Jefe de Gobierno

Los sufragios para JG, desde 1997 hasta el 2012, han sido disputados principalmente por dos fuerzas partidistas: el PRD y el PAN. Estos dos partidos, en las tres elecciones, han reunido en promedio casi el 70% de votos de la ciudadanía. Sin embargo, el PRD en estos comicios electorales ha mostrado una ventaja importante ya que tiende a tener diferencias de más del 20% con respecto al PAN, y particularmente en el 2012, la diferencia entre el PRI como segunda fuerza electoral y el PRD fue de 82%. En las elecciones del 2000 la diferencia porcentual con respecto al PAN fue del 1% y ganó el PRD.

Cuadro 1. Jefes de gobierno del Distrito Federal (1997-2012)

Jefes de Gobierno y Gobernador	Partido	Periodo	Porcentaje de votación del Partido de JG	Segunda fuerza electoral	Porcentaje de votación	Índice de competitividad
Cuahtémoc Cárdenas*	PRD	1997-2000	47%	PRI	25%	78%
Andrés Manuel López Obrador**	PRD	2000-2006	34%	PAN	33%	99%
Marcelo Ebrard Casaubón	PRD	2006-2012	46%	PAN	27%	81%
Miguel Ángel Mancera	PRD	2012-2018	63%	PRI	19%	56%

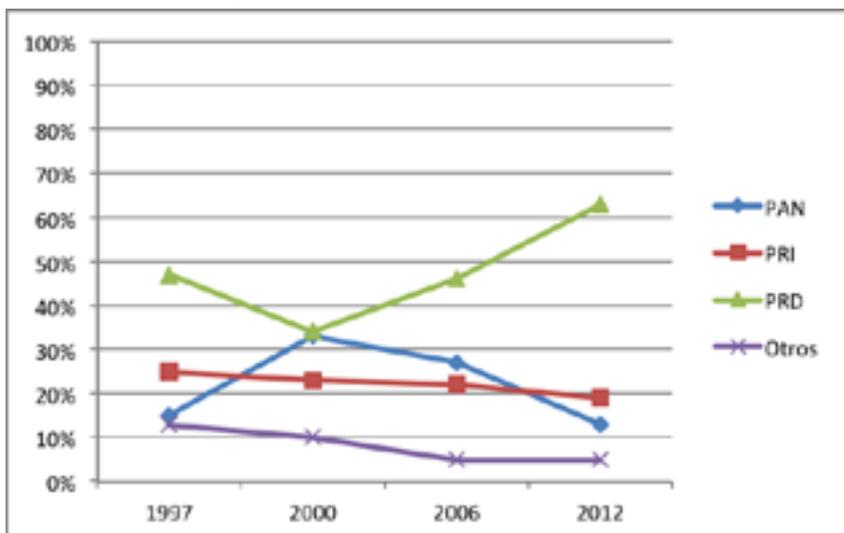
Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el CEDE UAM-1⁹. Cuahtémoc Cárdenas fue sustituido en la jefatura de gobierno por Rosario Robles en 1999 para colocarse como candidato a la Presidencia ** Andrés Manuel López fue sustituido por Alejandro Encinas en el 2005 para colocarse como candidato a la Presidencia.

El PAN ha tenido durante tres periodos electorales, en promedio, el 24% de los votos. Esto quiere decir que aunque se ha colocado como la segunda fuerza y es el principal partido de oposición, su tendencia de votación ha sido baja con respecto al PRD, ya que este partido ha tenido en promedio el 48% de los votos. El papel del PRI en estas elecciones ha sido débil: en promedio, desde 1997 hasta el 2012, ha obtenido el 16% de votos. En

⁹ Centro de Estadística y Documentación Electoral de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

1997 se colocó como la segunda fuerza electoral, pero después de ese año su porcentaje de votos disminuyó, y aunque en el 2012 se colocó nuevamente como la segunda fuerza partidista, lo hizo con un porcentaje muy bajo de votación: el 20%.

Gráfico 2. Porcentajes de votación elecciones JG (1997-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el CEDE-UAM-I

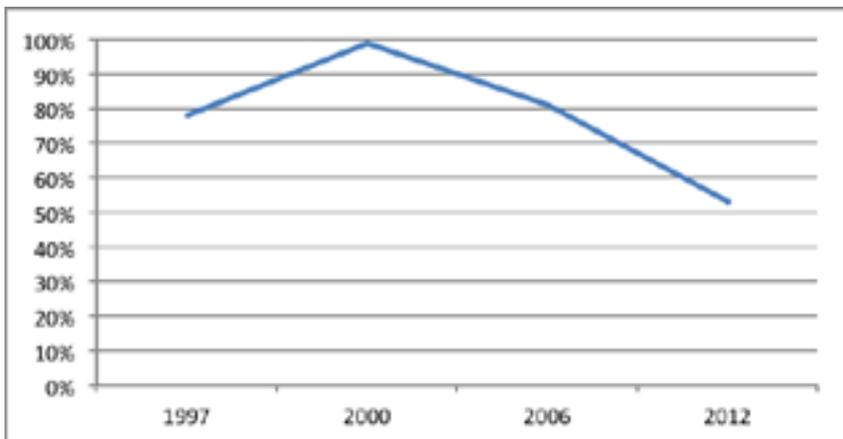
La CE, durante las cuatro elecciones para JG, se puede decir que ha sido alta¹⁰, pero en el 2000 hubo un incremento de casi un 100%, considerando el resultado de este año la CE de años anteriores y posteriores podría considerarse como relativamente baja.

En 1997 el nivel de competitividad electoral fue del 78%, en el año 2000 fue de 99%, en el 2006 disminuyó 18% y en el 2012 disminuyó aún más: un 25%.

En promedio el nivel de competencia electoral es del 86%, y es mucho más bajo con respecto a las elecciones para diputados. Estos resultados muestran que la disputa política por la jefatura de Gobierno es competida y que los tres gobiernos locales en el Distrito Federal que se han instaurado han sido controlados por el PRD.

¹⁰ El índice de CE va del 0% al 100%. Los rangos que se utilizaron para describir la CE fueron: 10% al 30% muy baja; 40% al 60% baja; del 70% al 90% alta y de 91% a 100% muy alta.

Gráfico 3. Competitividad Electoral en elecciones para JG (1997-2012)



Fuente: Elaboración propia.

3. Elecciones legislativas

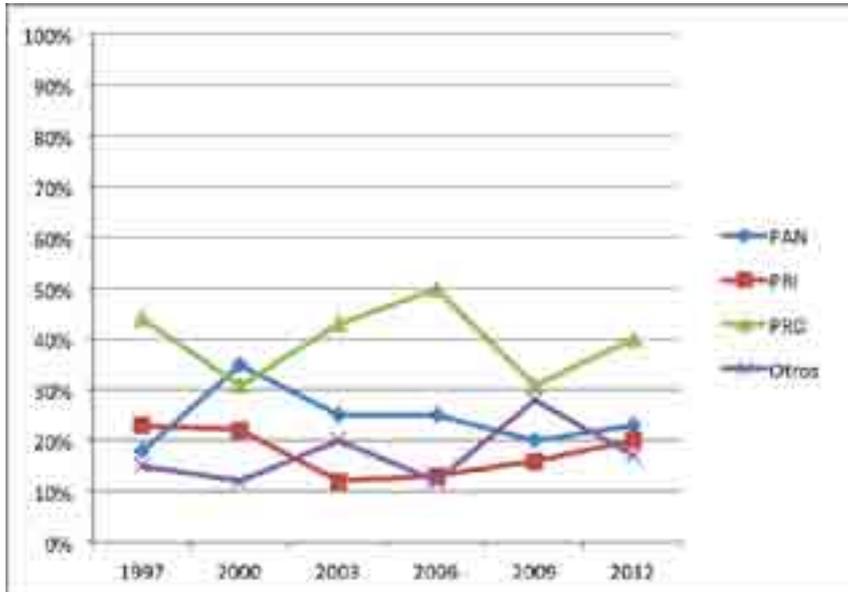
En las primeras elecciones para constituir la ALDF, en 1997, el PRD, al igual que en las elecciones para JG, obtuvo el mayor porcentaje de votos con respecto al PRI y el PAN. Este partido ganó el 44% de los votos, lo cual le permitió ocupar 38 distritos electorales. El PRI, que en promedio había obtenido el 40% de la votación en elecciones anteriores, sólo obtuvo el 23% y se colocó como la segunda fuerza partidista. El PAN pasó a la tercera posición con el 18% de la votación.

En las elecciones legislativas del 2000, la coalición formada por el PRD ganó el 31% de la votación, frente al 35% que obtuvo la alianza formada por el PAN con el PVEM. En las elecciones de este año, al igual que en las elecciones para JG, la distancia entre el PRD y el PAN fue mucho menor que en otros periodos electorales. Como menciona Becerra (2005) esta elección se polarizó en torno a las coaliciones del PRD y el PAN, y el PRI no logró ningún triunfo en diputados de mayoría relativa. En este año se estableció el primer gobierno dividido, ya que el partido del JG no contaba con la mayoría absoluta.

En las elecciones del 2003, a diferencia de las elecciones del 2000, el PRD logró un triunfo arrasador. En esta elección obtuvo el 43.3% de los votos y ganó en 37 de los 40 distritos con un margen de 18 puntos con respecto al PAN. Sin embargo, como menciona Becerra (2005), lo que opacó el proceso electoral fue el alto nivel de abstencionismo, el más

elevado en la historia del Distrito federal. En 1997 y el 2000 los niveles de participación estaban por encima del 65% y en el 2003 el nivel de participación fue del 44%. Este autor menciona que el porcentaje de votación del PRD fue menor que en el 2003 y en las dos elecciones anteriores, pero la votación del PAN y el PRI también se redujo. Es decir, la votación del PRD disminuyó 4.6% de 2000 a 2003, la del PAN se redujo a menos de la mitad y la del PRI bajó casi un tercio.

Gráfico 4. Tendencias en las votaciones legislativas 1997-2012



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el CEDE UAMI

En el 2006 el porcentaje de votación del PRD se incrementó en un 7% y nuevamente ese partido se colocó como el ganador. Las diferencias entre el PRD y el PAN también aumentaron: del 18% en el 2003 al 25% al 2006. El porcentaje de votación del PRD fue del 50%, es decir, 7 puntos porcentuales arriba del porcentaje obtenido en el 2003. El PAN obtuvo el 25% de los votos, nivel de votación similar al 2003 y el PRI incrementó su nivel de votación únicamente en un 1%.

En el 2009 se observó nuevamente un PRD triunfador pero que, a diferencia de los dos periodos electorales anteriores para elegir diputados, consiguió un porcentaje de votación similar al del año 2000. Esta reducción en su porcentaje de votación no implicó que perdiera la mayoría

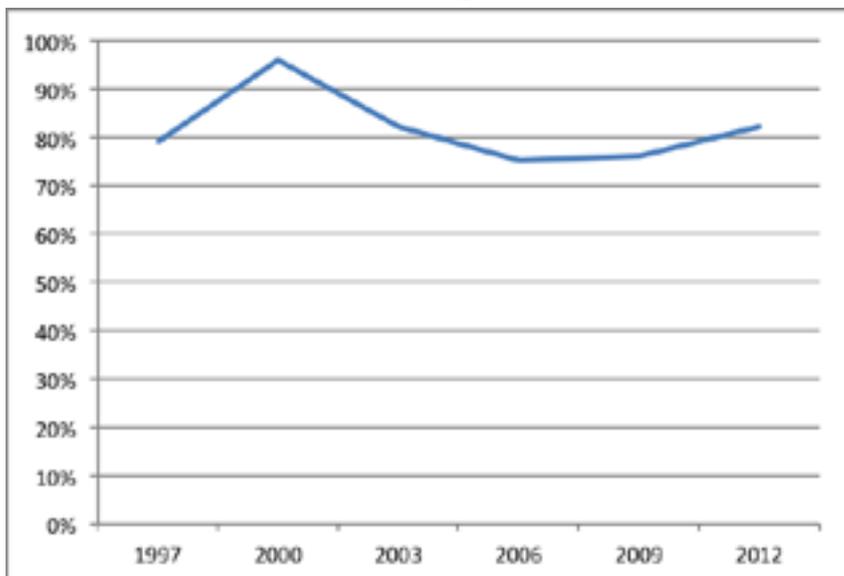
absoluta en la ALDF. Esto significa que, en general, los niveles de votación para los partidos políticos tendieron a contraerse nuevamente, lo cual fue un factor importante para que las diferencias entre el PRD y el PAN fueran menores. El PRD obtuvo el 31% de la votación, el PAN el 20% y el PRI el 16%. Es importante mencionar que en este año los partidos minoritarios obtuvieron el mayor porcentaje de curules en la ALDF, el 27%. De 1997 hasta el 2006 en promedio los partidos minoritarios habían obtenido el 14% de los escaños, principalmente el PVEM y el PT.

En el 2012, el PRD aumentó su porcentaje de votación 12 puntos, y el PAN alcanzó el 22% de votos. A diferencia de las elecciones para jefe de gobierno, el PRI quedó como tercera fuerza partidista, con el 20% de votación.

Hasta aquí podemos concluir que el PRD en las elecciones legislativas ha mostrado un alto porcentaje de votación al igual que en las elecciones para JG. Este ha sido uno de los principales factores para que el gobierno del Distrito Federal se caracterice por ser de tipo unificado. A partir de 1997 hasta 2012, el promedio de votación que ha obtenido el PRD, ha sido del 40%, a diferencia del PAN que ha acumulado en promedio el 24% de los votos y el PRI el 17%. La diferencia entre el porcentaje de votación del PRD y el PAN ha sido mucho menor que en las elecciones para JG, pero sigue teniendo un porcentaje significativo: el 15%. Ahora bien, si no tomamos en cuenta las elecciones del 2000, la diferencia entre estos dos partidos sigue siendo en promedio del 20%. En el 2000, el PAN por primera vez logró el mayor porcentaje de votos en alianza con el PVEM, y es un año con un muy alto nivel de CE.

En estas elecciones la CE es, en promedio desde 1997 hasta el 2009, más alta que en las elecciones para JG: 81% en las elecciones legislativas y 86% en las elecciones para JG. El nivel de competitividad es bajo, a excepción del año 2000, y el porcentaje de votos lo tiene en un 40%, el PRD.

Gráfico 5. Tendencia del Índice de Competitividad Electoral (1997-2012)



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el CEDE-UAM-I

4. Competitividad electoral: conformación de gobiernos unificados y un gobierno dividido en el Distrito Federal

En el Distrito Federal se han establecido casi en un cien por ciento gobiernos unificados, es decir, gobiernos en los que el JG cuenta con la mayoría absoluta en la ALDF¹¹. En el 2000, el porcentaje de representación del PRD en la ALDF disminuyó considerablemente y se estableció el primer gobierno dividido en el Distrito Federal. El tipo de gobierno dividido que se conformó fue aquel en el que el partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa de los curules en la legislatura, es decir, consiguieron un porcentaje menor al 50% + 1, logrando conservar la minoría más grande.

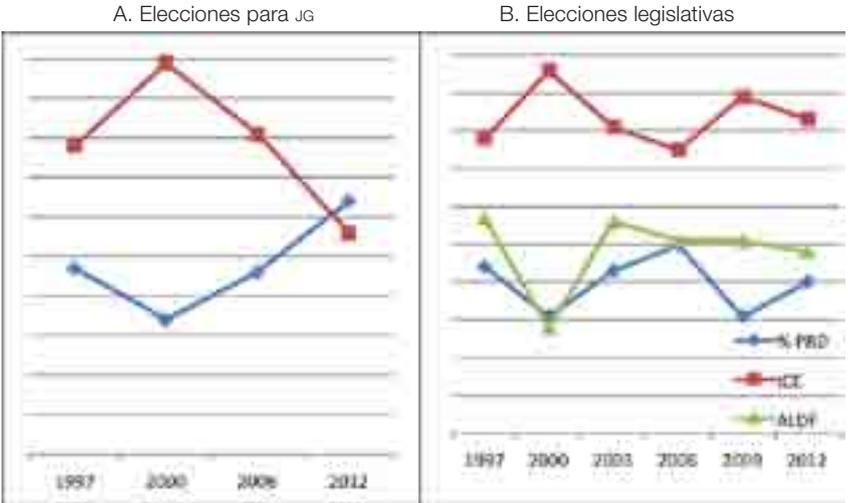
En este contexto político electoral se han observado relaciones interesantes con respecto a la competitividad electoral y el tipo de gobiernos establecidos. Primero, al comparar la tendencia entre el porcentaje de votación del PRD y el nivel de competitividad electoral, desde 1997 hasta

¹¹ Es importante decir que aunque el JG cuenta con el 50% más uno, no significa que necesariamente cuente con el apoyo de todos los legisladores de su partido, ya que al interior del PRD existen tribus que en diversas ocasiones han mostrado diferencias. En este texto el objetivo no es analizar cómo han funcionado los gobiernos unificados en el Distrito Federal.

el 2012, se observa una relación decreciente, es decir, cuando el porcentaje de votación del PRD disminuye el nivel de competitividad electoral aumenta, y viceversa. Esto porque el incremento del porcentaje de votación del PRD a lo largo del tiempo va de la mano con la disminución del porcentaje de votación tanto del PAN como del PRI, es decir un solo partido político está concentrado los votos de la ciudadanía¹². En el 2000 se observa que el porcentaje de votación para el PAN se incrementó y el del PRD disminuyó, lo cual implicó que estos dos partidos en las elecciones para Jefe de Gobierno quedarán casi empatados y en las elecciones legislativas sólo hubiera cuatro puntos porcentuales de diferencia. Este cambio en las preferencias electorales significó el incremento de la CE y el establecimiento de un gobierno dividido en una entidad en la que han permanecido reglas que permiten la concentración de poder en el partido que obtenga el mayor porcentaje de votación, como por ejemplo la cláusula de gobernabilidad.

En las siguientes gráficas se observa más claramente lo que ya se mencionaba: en los años en que se incrementó el porcentaje de votación del PRD, disminuyó la CE y el porcentaje representación del PRD, partido que en algunos años se mantiene constante.

Gráfica 6. Porcentaje de votación PRD e Índice de Competitividad Electoral



Fuente: Elaboración propia.

¹² Como se recordará el Índice de competitividad electoral mide la distancia entre el porcentaje de votos entre el primero y el segundo partidos. Entre más pequeña es la distancia entre uno y otro, más competitiva es la elección.

En los siguientes párrafos se analizará qué tipo de gobiernos se estableció en cada uno de los años electorales y la relación con los niveles de competitividad electoral. En 1997, el gobierno del Distrito Federal se caracterizó por ser de tipo unificado ya que el partido del JG contaba con el 50% más uno de escaños legislativos en la Asamblea. El PRI con 23% de los votos no logró ganar un solo distrito, a pesar de que en 1994 había ganado 38. Por primera vez en la historia de la Asamblea, este partido solamente pudo alcanzar representación por la vía proporcional. El PAN logró 18% de votación y dos triunfos de mayoría, a los que se sumaron nueve diputados de representación proporcional. El triunfo del PRD en 38 distritos, con 44.2% de los votos, hizo necesaria la aplicación de la cláusula de gobernabilidad¹³, por tercera ocasión en la ALDF. Con este resultado el PRD ya no tuvo derecho a curules adicionales. En este periodo legislativo, el PRD obtuvo el nivel de representación más alto en la historia de la ALDF, el 57%. Como se mencionaba, el PAN obtuvo dos escaños de mayoría y nueve de representación proporcional, en total logró el 16% de representación. El PRI obtuvo únicamente once curules de representación proporcional, con las cuales ganó, al igual que el PAN, el 16% de representación en la Asamblea. Este año electoral el nivel de competitividad electoral, tanto en las elecciones legislativas como para JG, es muy bajo con respecto a otros años, y como ya se mencionaba es cuando el PRD obtuvo el mayor porcentaje de representación en la ALDF conformando un gobierno sumamente unificado.

Cuadro 2. Competitividad Electoral y tipo de gobiernos instaurados.

Periodo	Índice de competitividad electoral (JG)	Índice de competitividad electoral (Legisladores)	Tipo de gobierno
1997-2000	0.78	0.79	Sin Gobierno Dividido
2000-2003	0.99	0.96	Gobierno Dividido B

¹³ La cláusula de gobernabilidad establece que "al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficientes para alcanzar la mayoría absoluta en el Congreso".

Periodo	Índice de competitividad electoral (JG)	Índice de competitividad electoral (Legisladores)	Tipo de gobierno
2003-2006	-----	0.81	Sin Gobierno Dividido
2006-2009	0.81	0.75	Sin Gobierno dividido
2009-2012	-----	0.89	Sin Gobierno Dividido
2012-2015	0.56	0.83	Sin Gobierno Dividido

Fuente: Elaboración propia.

El panorama en el 2000 cambió totalmente y observamos una ALDF más fragmentada y en la cual se estableció un gobierno sin mayoría. El PAN, en alianza con el PVEM, obtuvo el mayor porcentaje de votación. Tomando en cuenta este hecho, de acuerdo con Emmerich y Medina (2003), el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) determinó aplicar la cláusula de gobernabilidad a la Alianza por el Cambio, la cual había obtenido el mayor número de constancias de mayoría relativa (21, de las cuales dieciséis fueron para el PAN y cinco para el PVEM) y más del 30% de votación. A esta alianza le correspondían 13 diputaciones de representación proporcional para que alcanzara la mayoría absoluta de escaños. Sin embargo, esta cláusula no se aplicó ya que el PRD presentó una impugnación ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal. Este órgano electoral resolvió que ni a candidaturas comunes ni a coaliciones se les podían dar diputaciones por cláusula de gobernabilidad. Al final, al PAN se le asignaron 3 diputaciones de representación proporcional, una al PVEM, tres al PRD, 16 al PRI y tres al PDM. Entonces, en esta ocasión ningún partido logró la mayoría absoluta; se estableció el primer gobierno dividido; es la legislatura en la que el PAN y el PRI han obtenido el mayor porcentaje de representación y la más plural con respecto a las otras cuatro legislaturas que se han constituido.

La integración de la III Legislatura (2003-2006) fue de mayoría absoluta, ya que el PRD consiguió el 56% del total de las curules, aplicándose nuevamente la cláusula de gobernabilidad. El PAN redujo su porcentaje de escaños de 38% a 25%, y obtuvo sólo tres triunfos de mayoría relativa. El

PVEM también mostró un descenso en su representación ya que solamente alcanzó cinco diputados de representación proporcional, es decir, el 7.5%. En este periodo el porcentaje de la oposición al PRD fue del 43%, por lo cual este partido mantuvo un alto porcentaje de mayoría.

En la IV Legislatura (2006-2009), el PRD logró exactamente el 50% más uno de la representación, por lo cual en la ALDF se estableció un gobierno unificado. El PRD ganó 34 de las 40 curules de mayoría, circunstancia por la cual no se le asignó ningún curul de representación proporcional. Es importante mencionar que el porcentaje de representación de este partido disminuyó respecto de la legislatura anterior, pero no fue motivo para que perdiera su hegemonía en la ALDF. El partido que no logró recuperarse desde su triunfo en el año 2000 es el PAN, ya que en este ganó veintinueve curules de mayoría pero en los siguientes dos periodos legislativos apenas consiguió 3 y 4, de manera respectiva. Concretamente en el 2006 logró en total 17 escaños (4 de mayoría y 13 de representación proporcional), equivalentes al 24% de representación. El PRI de nuevo no logró ganar ningún curul de mayoría y con los de representación proporcional que se le asignaron alcanzó sólo el 6%, cuatro puntos porcentuales menos que la legislatura anterior.

En la V Legislatura (2009-2012) el PRD ganó el 50% más uno de los escaños legislativo en la ALDF, de los cuales 31 son de mayoría y 3 son de representación proporcional. El PAN en este año ganó nueve curules de mayoría, lo cual representa el 20% de este tipo curul. Este mismo partido obtuvo seis de representación proporcional logrando en total el 21% de representación, es decir, 3 puntos porcentuales menos que el periodo legislativo anterior. El PRI, por otro lado, aumentó su porcentaje de representación al doble con respecto a la legislatura anterior, es decir, obtuvo el 12% de representación en la ALDF. Aunque es importante mencionar que al igual que en todas las legislaturas anteriores no ganó ningún curul de mayoría, sí obtuvo el doble de curules de representación proporcional.

En la VI Legislatura (2012-2015), el PRD obtuvo el 51% de curules, el PAN el 18% y el PRI el 14%. En esta legislatura, tanto el PRD como el PAN y el PRI incrementaron su porcentaje de representación, en tanto que los partidos pequeños (PT, Panal, Convergencia y PVEM) fueron los que, a diferencia de legislaturas anteriores, consiguieron menos curules.

Como ya se mencionaba, en el Distrito Federal podemos observar que hay una relación entre el incremento de la CE y el establecimiento de gobiernos divididos. Sin embargo, es una relación débil porque sólo ha sucedido en una ocasión, es decir, esta relación sólo la podemos corroborar en un año

y sólo se está analizado una entidad. Además, es importante mencionar que a pesar de que la competitividad electoral se incrementó en el 2000 casi en un 100%, el PRD siguió conservando el mayor porcentaje de votación y la minoría más grande al interior del congreso. Sin embargo, es interesante observar como este cambio puso en discusión un mecanismo institucional que ha permitido que el PRD se convierta en partido mayoritario en la ALDF: la cláusula de gobernabilidad¹⁴. Otro hecho que denota la particularidad de este periodo es que reglas importantes al interior de la ALDF, relacionadas con la institucionalización de la concentración de poder del partido mayoritario, fueron discutidas y modificadas: conformación de la Comisión de Gobierno¹⁵ y los mecanismos para elegir a los funcionarios de los órganos administrativos de la ALDF¹⁶. Las particularidades de este caso permiten plantear una serie de preguntas para futuros estudios, probablemente desde una perspectiva comparada, por ejemplo: el establecimiento de gobiernos divididos en las entidades en México está relacionado con el incremento de la competitividad electoral, duda que llevaría a ahondar en las causas que están originando este tipo de gobiernos más que en su dinámica y funcionamiento en términos de gobernabilidad y productividad legislativa.

5. Conclusiones

Tomando en cuenta los resultados de las elecciones para gobernador y para legisladores, así como también la conformación de las legislaturas y el tipo de gobiernos que se han instaurado, se puede concluir, en un primer momento, que el Distrito Federal se identifica como una entidad en la cual predomina un partido político en los tres ámbitos de gobierno.

¹⁴ En octubre de este año los grupos parlamentarios del PAN y del PRI en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobaron eliminar la Cláusula de Gobernabilidad en esta entidad, con la finalidad de impedir que un solo partido tenga mayoría absoluta. De acuerdo con la nueva disposición un solo partido podrá tener máximo cuarenta diputados, ya que con cuarenta y uno se forma la mayoría absoluta. Hasta ahora esta nueva ley no se aplicó y en las recientes elecciones del 2012 se volvió aplicar la cláusula de gobernabilidad. Información obtenida de <http://www.eluniversal.com.mx/> y en <http://www.oem.com.mx>, con fecha del 24 de abril. Además en estas notas periodísticas se menciona que tuvo 250 votos a favor y 2 en contra.

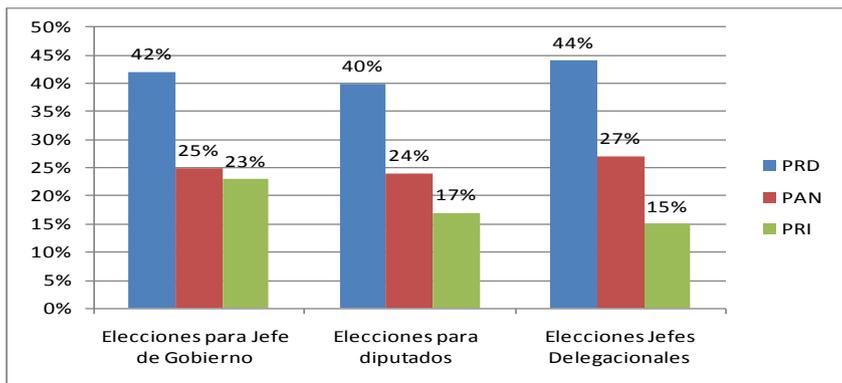
¹⁵ En la Ley Orgánica de la ALDF se define como "un órgano interno de gobierno permanente y expresión de pluralidad de la Asamblea encargado de dirigir y optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de las mismas" (artículo 41). Tiene facultades centrales en el funcionamiento de la ALDF como, por ejemplo, programar los trabajos legislativos, administrar los recursos de la asamblea, recibir informes semestrales de los diputados, convocar a sesiones extraordinarias, turnar las iniciativas de ley a las comisiones y establecer los tiempos de trabajo de estos órganos.

¹⁶ Algunos de los órganos administrativos de la ALDF son las unidades de fiscalización, los órganos de asesoría y apoyo parlamentario, etc.

Esto se refleja en la proporción de votos que han obtenido el PRD, las diferencias de votación entre un partido y otro, en el promedio de escaños de mayoría relativa y representación proporcional de 1997 al 2009, y en el nivel de CE.

El PRD tiene en promedio el mayor porcentaje de votos en las elecciones para JG y en las elecciones legislativas. El PAN, que es considerado el principal partido de oposición en el Distrito Federal, tiene en las tres elecciones en promedio el 25% de los votos y la diferencia de votación entre este partido y el PRD ha sido del 20% en su mayoría. El PRI es un partido político sumamente débil en el Distrito Federal, debido principalmente a que los promedios de votación en los tres tipos de elecciones han sido bajos con respecto a la primera y segunda fuerza partidista.

Gráfico 7. Promedio de votación por partido político en los tres tipos de elecciones en el Distrito Federal 1997-2012

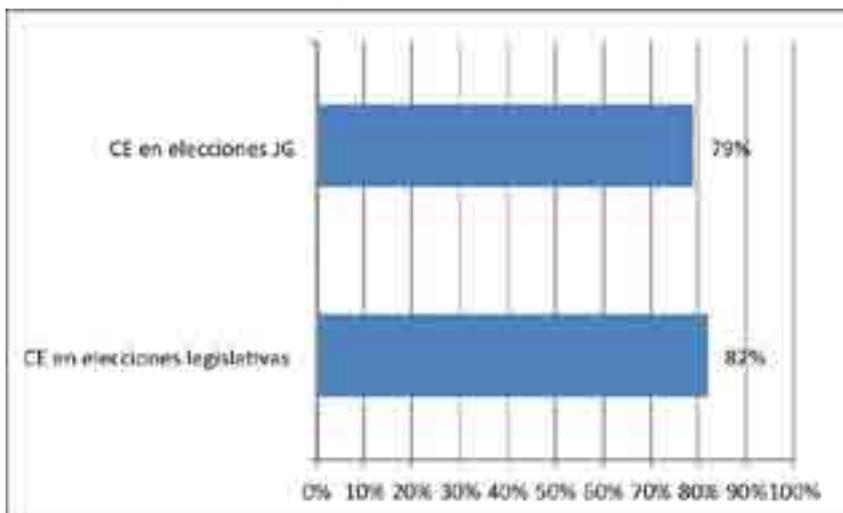


Fuente: Elaboración propia con

En cuanto a las curules en la ALDF se puede decir que el partido en el gobierno ha obtenido, en promedio, el mayor porcentaje de escaños de mayoría relativa y de representación proporcional: el 47%. Este promedio es alto y rebasa por mucho el que han obtenido otros partidos políticos en esta entidad desde 1997. El PAN ha obtenido, en promedio, el 12% de los escaños de mayoría relativa, menos de la mitad con respecto a los curules que ha obtenido el PRD. El PRI no ha obtenido ningún escaño de mayoría. El bajo nivel de representación que ha logrado este partido político ha sido gracias a los escaños de representación proporcional que se le han asignado. Con respecto a este tipo de escaños es el PAN quien ha obtenido el mayor porcentaje de curules de representación proporcional.

En cuanto a la CE, en el gráfico 8 se observa que en promedio es del 84%. Las elecciones que muestran un nivel más alto de competitividad son aquellas en las que se eligen al JG, pero la diferencia no es muy alta con respecto a las otras.

Gráfico 8. Promedio de competitividad electoral 1997-2012



Fuente: Elaboración propia con

Los resultados que se obtuvieron de las elecciones realizadas en el 2000, fueron muy distintos a los observados en los promedios que se obtuvieron de 1997 al 2009. Un ejemplo claro es el índice de competitividad electoral, el cual en las elecciones legislativas fue igual a .96, en las elecciones para JG fue igual a .99.

Referencias

- Ackerman, John (2006), *Elecciones y ciudadanía del Distrito Federal*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal
- Bassols, Mario (1993), «La Asamblea de Representantes del DF, ¿Una reforma que nadie quería?», en Ángel Bassols y Gloria González (coord.), *Zona metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político*, México: Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM-Departamento del Distrito Federal.
- Becerra Chávez, Pablo (2005), “De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003” en Gustavo Ernesto Emmerich (ed.), *Las elecciones en la ciudad de México*, pp. 1376-2005.

- Becerra Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, (2000), *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México: Ediciones Cal y Arena.
- Diamond, Larry (1999), *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Espinoza Valle, Víctor A. (coord.) (2000), *Alternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición?*, México: Plaza y Valdés Editores y Colegio de la Frontera Norte.
- Gibson, Edward (2004), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- González Bárcena, Facundo (2006), "Partidos políticos y representación en el Distrito Federal" en John Ackerman (coord.), *Elecciones y ciudadanía del Distrito Federal*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979), "Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 12.
- Larrosa Haro, Manuel (2006), "Elecciones, ciudadanía e institución electoral en el Distrito Federal" en John Ackerman, *Elecciones y ciudadanía del Distrito Federal*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Larrosa Haro, Manuel (2006). "Las transformaciones del gobierno local del Distrito Federal. De la liberalización política a la democratización: 1977-2004" en Antonella Attili (coord.), *Treinta años de cambios políticos*, México: Miguel Ángel Porrúa-UAM Iztapalapa.
- Lujambio, Alonso (ed.) (1996), *Poder Legislativo, Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*, México: Universidad Autónoma de México-Instituto Federal Electoral-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Lujambio, Alonso (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México: Océano.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Méndez de Hoyos, Irma (2006), *Transición a la democracia en México: competencia partidista y reformas electorales 1977-200*, México: Editorial Fontamara, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro (2009), "La equidad electoral en las entidades federativas: México (1996-2007)", *Revista Perfiles Latinoamericanos*, año 17, núm. 33.
- Nohlen, Dieter (2004), *Sistemas electorales y sistema de partidos político*, España: Editorial Madrid.
- North, Douglas (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica.

Lobbying en América Latina: Una introducción teórica*



*Lobbying in Latin America:
A theoretical introduction*

Mario Ricciardi**

SUMARIO

1. *Lobbying* en teoría / 1.1 Definiciones de *lobbying* / 1.2 Los cambios del *lobbying* / 2. Variables teóricas del *lobbying* / 3. Conclusión

RESUMEN

Este artículo procura ser una minuciosa introducción teórica sobre el lobbying, un tema relativamente poco tratado en idioma castellano y para los casos de los países de América Latina. Con diferentes definiciones sobre la materia y un tratamiento analítico de las variables que comprende al fenómeno, el autor del trabajo busca tener una base teórica propia para un póstumo tratamiento de la materia en casos de América Latina.

PALABRAS CLAVE: Lobbying, grupos de interés, democracia.

ABSTRACT

This paper seeks to become a thorough theoretical introduction on lobbying, a theme relatively little explored in the Spanish literature and for case studies of Latin America. With different concepts on the subject matter and an analytical treatment of the independent variables that could explain the phenomenon, the author of this paper seeks to develop its own theoretical framework for a posthumous study of this theme for Latin American cases.

KEYWORDS: Lobbying, interest groups, democracy.

* Recibido: 20 de julio de 2013. Aceptado: 12 de noviembre de 2013.

** Universidad de las Américas, Puebla (UDLAP).

De Política, REVISTA DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS / Año 2, núm. 2, enero-junio de 2014. pp. 139-164.

El *lobbying* es un fenómeno que si bien no es exclusivo de ningún sistema político ni país en particular, comúnmente se lo relaciona con el presidencialismo estadounidense y el parlamentarismo inglés. En el primero es donde se desarrolló con mayor envergadura y en el segundo donde embrionariamente se instituyó y propagó el hábito de peticionar frente a las autoridades. En presidencialismos latinoamericanos como pueden ser los casos de México, Chile, Colombia, Perú, Brasil, Uruguay y Argentina, por mencionar algunos, éste no es un asunto nuevo, porque la gestión de intereses es tan vieja como la misma política y se ajusta a la naturaleza de cualquier régimen y sistema. Pero los procesos de transición hacia la democracia que se han estado llevando a cabo por los últimos veinticinco o treinta años en estos países y en la región, permiten hablar de un reimpulso del *lobbying*, más allegado que otrora a los arquetipos de Estados Unidos e Inglaterra.

Con el fin de hacer una contribución académica sobre un tema relativamente poco tratado en idioma castellano y para los casos de los países de América Latina, este artículo pretende ser una minuciosa introducción teórica sobre el *lobbying*. Es decir, en aras de definir puntual y comedidamente un fenómeno político complejo y, muchas veces, inexactamente conceptualizado por algunos académicos, columnistas y periodistas de habla castellana, este artículo es una investigación teórica recuperada del estudio y análisis de diversas fuentes bibliográficas especializadas de esta materia. Asimismo, este trabajo es la base teórica para posteriores estudios de caso comparativos o estudios de caso aplicados o particulares, como por ejemplo trabajos ya puestos en marcha por este autor en relación a la comparación entre el *lobbying* en México y Argentina, así como del *lobbying* o cabildeo y la participación ciudadana para el caso local del municipio de Puebla, México.

Así, muchas cuestiones surgen a raíz del tema de estudio de esta investigación. ¿Qué es, exactamente, el *lobbying*? ¿Es lo mismo que el cabildeo o son fenómenos distintos? ¿Es solamente una práctica de grupos empresariales o también los grupos sociales hacen *lobbying*? ¿Cómo se justifica en la democracia un fenómeno que, comúnmente, se destaca públicamente por actos de corrupción o soslayada e inequitativa presión sectorial? ¿Qué implicancias tiene el *lobbying* y cómo se relaciona con la transición hacia la democracia en América Latina?

Entre estas y otras cuestiones, la hipótesis que se plantea en este trabajo es que el *lobbying* es un fenómeno intrínsecamente relacionado a la democracia, aunque no exclusivo, porque se basa en la agregación

de un cúmulo diverso de demandas desde la sociedad hacia el sistema político, y comprende aspectos positivos y negativos para la calidad del mismo. De esta forma, una hipótesis secundaria de este trabajo indica que el *lobbying* se manifiesta cuando, por parte de diferentes sectores, grupos o individuos de la sociedad se hace un ejercicio intenso del derecho de petición en relación a intereses sectoriales; por el contrario —aunque con matices—, el *lobbying* no acontece cuando los representantes o funcionarios públicos de los distintos poderes del Estado negocian sus intereses públicos y políticos entre sí.

Asimismo, se estipula que el *lobbying* no solamente ocurre cuando grupos de interés empresariales abogan por sus intereses, sino también cuando grupos de la sociedad civil hacen lo propio, lo cual muchas veces es desatinadamente separado, ignorado o pasado. En concreto, este trabajo busca demostrar qué es y qué no es el *lobbying*, así como definir su amplitud, magnitud e implicancias, para, posteriormente, tener sustento teórico propio para aplicarlo en estudios de caso.

Para esto, en el segundo apartado del artículo se hará un estudio teórico sobre el *lobbying*, destacando sus orígenes, diferentes conceptos y distintas variables que lo componen, así como los cambios que ha sufrido con el tiempo. En el tercer apartado del artículo se analizarán las variables e implicancias del fenómeno, para demostrar que si bien la definición del *lobbying* y las variables que lo componen se amplificaron, éste sigue siendo básicamente un ejercicio del derecho de petición, es decir, de la participación que tiene la sociedad y los ciudadanos en la política y en la gestión de sus intereses particulares de cara a lo público. Por último se esbozarán algunas conclusiones, mismas que servirán de picaporte para dar paso a futuros estudios de caso en donde se ligue más a detalle al *lobbying* con la transición hacia la democracia de los países de América Latina.

1. *Lobbying* en teoría

Aunque el *lobbying* es un fenómeno tan antiguo como el mismo hecho de formular peticiones frente a las autoridades, no es fácil de entender teóricamente y, muchas veces, se presta a confusiones. A grandes rasgos, las diferentes definiciones de este fenómeno coinciden en que es una actividad política encaminada a influir en las decisiones de las autoridades públicas (Mascot, 2006: 6) y que se trata, nada más y nada menos, de “un especial e intenso ejercicio del derecho de petición” (Dexter, 1969: 11).

No obstante esta coincidencia básica, existen divergencias entre definiciones y teorías a punto tal que, en ocasiones, parecería haber una confusión en torno a qué es exactamente el *lobbying* y cuáles son sus alcances, variables, riesgos y dilemas, entre otras cuestiones teóricas y prácticas. Por lo tanto, es importante definirlo en términos politológicos para saber con precisión qué es lo que se quiere observar, indagar y analizar.

Para comenzar un tratamiento académico propio del tema y definirlo en consecuencia, debemos destacar que en los países de habla castellana comúnmente se emplea el término “cabildeo” para referirse al *lobbying*. Esta es una interpretación o traducción sugestiva, ya que el diccionario de la Real Academia Española define que: “cabildar significa ‘gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación’” (Piñeiro, 2001: 18). Sin embargo, es plausible argumentar que el uso de la palabra cabildeo se presta a confusiones y delimita erróneamente al *lobbying*, además de que lo presupone peyorativamente al estar ligado al calificativo “maña”, el cual si bien es sinónimo de “destreza” o “habilidad”, comúnmente se lo entiende como una acción tramposa o dolosa (Astié-Burgos, 2011: 12). Además, al referirse sólo a actividades relacionadas al ámbito municipal —por ligarse a la institución del Cabildo—, el término castellanizado de *lobbying* acota el espectro de la materia (Lerdo de Tejada y Godina, 2001: 16).

Por otro lado y como se verá, en ocasiones se malentiende lo que hace un funcionario de gobierno, un gobernador o presidente municipal frente a los legisladores y se lo cataloga, erróneamente, como “cabildeo”. Por lo mismo, aunque no se descarta el uso de esta palabra, ya que en México y otros países ha sido bastante difundida —no así en Argentina y otros, donde se lo llama más comúnmente *lobby*—, en este trabajo se usará el término *lobbying*, además porque en el idioma castellano existen palabras tomadas de otros idiomas que no son traducidas, sino asimiladas: *lobbying* es una de ellas, y el término “hacer lobby” es ampliamente entendido (Rodríguez, 2006: 28). De ahí los conceptos: *lobbying* —la actividad, proceso o profesión en sí—, *lobbyista* —el profesional o agente— y *lobby* —la firma responsable o grupo de interés— (Piñeiro, 2000: 22). Sin embargo, en el fondo hablar de *lobbying* y de cabildeo es referirse al mismo tema, más allá de consideraciones formuladas a razón de aspectos teóricos válidos como los expuestos y escogidos para este trabajo.

Aclarado lo anterior, el fenómeno del *lobbying* es tal vez tan viejo como el ejercicio de la petición frente a las autoridades. Se asienta que desde el año 1215, época en que fue sancionada la *Carta de Foresta* o Carta

Magna por el rey Juan I de Gran Bretaña, en Inglaterra, se hizo usanza que alrededor de los corredores de la corte o del parlamento hubieran personas con títulos nobiliarios demandando por un interés particular frente a los detentadores del poder monárquico (Eastman, 1977: 3). Para finales del siglo XVIII la práctica de formular demandas ya se había extendido a las trece colonias inglesas en América del Norte, haciéndose patente cuando los colonos de esos territorios apelaron contra una resolución de la corona inglesa sobre el cobro de impuestos sobre el té. Con el argumento de que si eran partícipes de la economía de las colonias a través del pago de impuestos, también lo eran de las decisiones políticas como el cobro de impuestos: es el caso de *the Resolution of the Stamp Act* de 1765, la cual abrazó la frase *no taxation without representation* (no impuestos sin representación), el acto de peticionar ante las autoridades comenzó a tomar cauce y legitimidad en lo que tiempo después sería Estados Unidos (Eastman 1977: 4). De igual forma, en las colonias de España en América sucedió algo parecido, en tanto entre los siglos XVI y XIX los peninsulares y criollos comerciantes, eclesiásticos, militares, entre otros habitantes encumbrados de la sociedad, pululaban por los ayuntamientos de los virreinos para gestionar sus intereses particulares ligados a permisos de construcción de viviendas, hospitales, conventos y escuelas, así como solicitudes de tierras, entre otras cuestiones (Astié-Burgos, 2011: 11).

Un punto a destacar aquí es que el *lobbying*, desde sus orígenes, se emparenta con el derecho de petición, la formulación y la gestión de distintas demandas sectoriales o particulares que individuos o grupos realizan frente al Estado, lo cual, hasta cierto punto, puede entenderse como la equiparación teórica de estos términos (Logan, 1929: 2). De igual forma, y como se verá más adelante, mientras el *lobbying* se relaciona con el derecho y las acciones que realizan ciudadanos y grupos para gestionar intereses, peticionar y apelar sobre asuntos concretos frente al Estado, también se relaciona con las acciones de presionar, corromper, chantajear y extorsionar a las autoridades y representantes públicos. Aunque la posibilidad de que el *lobbying* asista a la corrupción es factible, ya que son muchos los casos en donde esto se ha dado, vale precisar que el mismo fenómeno puede entenderse con una acepción positiva y una negativa. Es decir, el *lobbying* puede concebirse como una acción positiva de persuasión o como una tarea de presión ligada a la corrupción, lo cual cambia el universo del tema y cómo se piensa el mismo. Inclusive, asumiendo la segunda acepción y pensando al *lobbying* como una actividad turbia ligada a la presión de las grandes corporaciones que

conlleva a la corrupción, como argumenta Alonso Piñeiro basándose en un fallo de la justicia argentina sobre un caso de tráfico de influencias y corrupción, “el fenómeno de la presión política no es malo o ilícito en sí mismo, siempre que no lo sea el fin perseguido y los métodos usados” (Piñeiro, 2000: 26-27).

Retomando la historia del fenómeno, en 1787, en la publicación *The Federalist 10* (*El Federalista 10*), James Madison notó que la ineludible existencia de diferentes grupos, intereses o facciones en el seno de una república democrática y plural, hace necesario que el derecho de petición sea posible para todas las partes más allá del tamaño de las mismas, ya que violar la libertad individual de expresión para aplacar el comportamiento faccioso de algunos, como puede ser el de una minoría muy poderosa frente a una mayoría débil o viceversa, sería inadmisibles para las libertades y la pluralidad de una república democrática (Eastman, 1977: 2;). Madison estableció, pues, la noción de que estos intereses, grupos o facciones son inevitables en la vida democrática de un Estado plural, aunque los mismos pueden ser nocivos, dependiendo el caso, para el interés y bien general de una población. Así, desde tiempos lejanos, el hecho y derecho de petición ha sido reconocido y ejercitado por aquellos interesados en un tema particular en que interviene el gobierno, tal como ha sido ejemplificado en la primera enmienda de la constitución estadounidense y trasladado a muchas de las constituciones republicanas del resto del continente americano (Piñeiro, 2000: 54).

Hacia el año 1832, el término *lobbyistas* fue adjudicado en la prensa estadounidense para referirse peyorativamente a aquellos cuya tarea, básicamente, era esperar a los legisladores en la antesala —o *lobby*— del Congreso para peticionar en pro de intereses especiales y organizados (McGuinness, 1987: 2; Dexter, 1969: 5). Con el crecimiento y diversificación de los grupos de interés en la capital estadounidense, en particular inmediatamente después de acabada la Guerra de Secesión, cada vez fue más notoria la presencia de aquellos encargados de, alguna manera, de gestionar los propósitos de distintos sectores económicos frente al gobierno federal. De esta manera, el concepto se arraigó en la segunda mitad del siglo XIX, en relación a la rutina del entonces presidente estadounidense Ulysses Grant (1869-1877), quien pasaba buen tiempo en el *lobby* del hotel Willard y era abordado por diferentes representantes de algún interés particular (Anastasiadis, 2006: 6), los “malditos *lobbyistas*”, como él los llamaba peyorativamente.

Derivado de lo anterior, la definición ya expuesta de Dexter —que el *lobbying* es “un especial e intenso ejercicio del derecho de petición” (1969: 11)— es una descripción que, aunque laxa y demasiado amplia del fenómeno, sirve para establecer un primer parámetro que identifique cuándo existe una acción de *lobbying* o cabildeo. Es decir, que cuando un ciudadano o, por el caso, un grupo de ciudadanos se manifiestan frente al gobierno para mediar en pos de un interés sectorial o particular, mismo que implica gestionar sus intereses de cara a las autoridades del Estado, lo que están haciendo es *lobbying*. Esto demuestra, en primera instancia, que el *lobbying* se refiere a las acciones que los gobernados hacen frente a los gobernantes y no las acciones que los gobernantes hacen entre sí para persuadir a los demás de ciertas posturas en la designación de bienes públicos —aunque no se descarta la contratación de firmas de *lobby* por parte de los distintos órdenes de gobierno y los partidos políticos para, indirectamente, persuadir a los diputados y senadores en un asunto determinado—, como lo sugiere Salazar Vargas (2010). Por lo anterior, para poder tener una mejor perspectiva e idea teórica del tema es propicio profundizar en la conceptualización del *lobbying*.

1.1 Definiciones de *lobbying*

Tomando al caso estadounidense como arquetipo del *lobbying*, porque es el originario en una democracia, el más desarrollado, estudiado y referencial del tema, se puede argumentar que el término *lobbying* se refiere a “un proceso por medio del cual los representantes de los grupos de interés, actuando como intermediarios, llevan a conocimiento de los legisladores o de los funcionarios de gobierno, los deseos de esos grupos” (Piñeiro, 2000: 19). Aunque esta definición tomada de Gianfranco Pasquino es interesante, porque además de ser concisa denota que este fenómeno es un proceso y no meramente una actividad, deja espacios para ambigüedades.

Como argumenta Anthony J. Nowness (2006), para definir al *lobbying* con precisión se tiene que abundar sobre la noción de que es un proceso constante, comprendiente de una variedad de técnicas y prácticas de persuasión realizadas por una diversa amalgama de organizaciones interesadas en los distintos asuntos del gobierno, además de que es llevado a cabo tanto en los tres órdenes de gobierno —Federal, Estatal y Municipal— como en sus tres ramas —Ejecutiva, Legislativa y Judicial—. Aunque Nowness no revela que el *lobbying* también se desarrolla en ciertos ámbitos de las relaciones internacionales (Beltramino y

Goñi, 2001: 7), su concepto del fenómeno parece más completa que la tomada por Piñeiro. Por otro lado, al decir que el *lobbying* es practicado por una amalgama de organizaciones, lo que queda descubierto es que este se trata de una expresión propia de la sociedad, la cual no excluye a los grupos empresariales que tratan temas económicos de los grupos u organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil que se ocupan de variados asuntos sociales.

Como se puede observar, al tratarse de un objeto de estudio complejo y que muchas veces es malentendido, es conveniente tomar distintas definiciones que, además de rescatar lo argumentado por autores destacados en la materia, sean lo suficientemente flexibles para alcanzar a cubrir la totalidad de las variables que componen al proceso y las implicancias del *lobbying*. A continuación, se presentan tres definiciones teóricas precisas y abarcadoras del fenómeno. Según Luigi Graziano (2001: 80), el *lobbying* se refiere a dos cosas:

Representación de los grupos de interés basada en información cuidadosamente investigada, usualmente seguida por negociaciones con distintos representantes del gobierno [y] movilización del público y la opinión pública. Resumiendo, el *lobbying* es una colección de actividades encaminadas a la presión.

El ya citado Anthony Nowness (2006: 12) argumenta que, en definitiva:

El *lobbying* no es una actividad aislada y única, como pueden ser asistir a audiencias legislativas, sesiones del congreso o de comisiones legislativas, o acudir a una reunión con un legislador o funcionario público. Más bien, es un “proceso” que comprende esas y otras actividades. Entonces, cuando defino al *lobbying* como ‘un esfuerzo para incidir en lo que hace el gobierno’, necesariamente la palabra “esfuerzo” comprende a una variedad de actividades de *lobbying* que están interrelacionadas entre sí.

Por último, en una suerte de definición más amplia y detallada, Stephanos Anastasiadis (2006: 11) argumenta que:

El *lobbying* busca afectar las políticas públicas y legislaciones proveyendo a los hacedores de políticas información específica sobre preferencias o posiciones políticas de los distintos grupos de interés.

Puede implicar transmitir información sobre los costos y beneficios de diferentes decisiones en distintos temas o, más ampliamente: intentar sentar las bases para influir de determinada manera en los debates y así canalizar las discusiones políticas favorablemente para éstos últimos [...] El bien proveído es información. El objetivo del *lobbying* es, por lo tanto, influenciar al legislador o funcionario público con capacidad de decisión. Para ello, el *lobbying* incluye una gama de tácticas, tanto directas como indirectas: reportar resultados de investigaciones y encuestas; organizar grupos de investigación en diversos proyectos; asistir como expertos en diferentes audiencias informativas de los distintos cuerpos del gobierno, y; suministrar reportes técnicos e investigaciones a los tomadores de decisiones. En adición a los votos necesarios para conseguir el fin político trazado, una meta principal del *lobbying* también es desarrollar una fuerte reputación, de manera tal que los políticos sean capaces de confiar en la información provista y, en consecuencia, acudir a los lobbyistas para conseguir información cuando se encuentran desarrollando o discutiendo un asunto político.

Tal como lo indican los conceptos expuestos, el *lobbying* es un proceso de agregación de demandas hacia el sistema político basado en el intercambio sistemático de información, datos técnicos, opiniones y argumentos políticos o jurídicos referentes a temas concretos compartidos entre los representantes de los grupos de interés, es decir, entre los *lobbyistas* o ciudadanos que gestionan sus intereses colectivos o individuales con aquellos que toman decisiones en los poderes del Estado, como pueden ser el propio presidente, los legisladores, los secretarios de Estado, los funcionarios o servidores públicos y los jueces, además de los asistentes de los mismos, entre otros actores vinculantes. Justamente, cuando se lo analiza, así como cuando se busca regularlo legalmente, se tiene que distinguir entre la presencia de actores pasivos, encarnados en los representantes y servidores públicos, así como sus asesores, y la presencia de actores activos, es decir, ciudadanos, *lobbyistas* y los distintos representantes de los diversos grupos de interés de la sociedad. Así, en el esquema conductista del sistema político democrático de David Easton (1956), el *lobbying* es una manera de gestionar o hacer ingresar las demandas, peticiones o *inputs* de los distintos sectores medios, grupos e individuos de la sociedad hacia la caja negra¹ (*black box*) del sistema político, hacer que

¹ A propósito de la caja negra o *black box*, en las últimas décadas ésta dejó de ser tan oscura, dada la

éstos interactúen con los distintos actores políticos y demás demandas e intereses para generar retroalimentación o *feedbacks* con la expectativa de que las autoridades den respuestas —*outputs*— favorables a sus objetivos.

Otro punto a resaltar es que, en la primera definición citada, Luigi Graziano señala que el *lobbying* es una “colección de actividades encaminadas a la presión” (2001: 80). El concepto expuesto reconoce que esta es una actividad política que puede servir para la presión, lo cual es diferente a la persuasión. Como se verá más adelante en este artículo, este entendimiento del *lobbying* se relaciona con la conceptualización que se tenga de los grupos de interés, ya que éstos pueden ser entendidos como grupos de presión y generar una acepción negativa del propio fenómeno. Asimismo, la idea del *lobbying* como una acción encaminada a la presión, la extorsión y el chantaje si bien en cierto grado es sostenida por la teoría neoclásica de Mancur Olson, no necesariamente es compartida por otras teorías de la democracia que tratan esta materia de una manera más positiva (Galaviz, 2006: 24). Para este punto, también, vale lo argumentado anteriormente sobre la finalidad última de lo que se persigue y cómo se lo busca.

Por otro lado, como se mencionó en las definiciones expuestas, el *lobbying* se apoya por sobre todo y, cada vez más, en el intercambio de información técnica en asuntos legislativos, de gestión y de políticas públicas. Este ir y venir de información está motivado, por un lado, por el interés de los grupos que pretenden influir a su favor en alguna decisión pública y, por el otro, por la necesidad de instrumentos que constriñe al gobierno y sus poderes para resolver los diversos asuntos públicos que encara. El acceso y la información son, por lo tanto, variables claves. El acceso es fundamental, porque sin él no hay forma de llegar a conseguir los propósitos de aquellos para los que el *lobbying* se lleva a cabo, mucho menos de intercambiar datos u opiniones tendientes a favorecer una postura sectorial. Pero la información y datos técnicos juegan un papel crucial, porque para los políticos son un bien fundamental e indispensable para su trabajo, y para conseguirlo abren canales formales e informales de acceso a la toma de decisiones. De esta manera, para el *lobbying* la información viene a ser algo así como un “bien transaccional

irrupción de los instrumentos y temas relacionados con la rendición de cuentas en la agenda pública, los cambios institucionales en pro de la transparencia, la participación ciudadana, el acceso a la información pública, el gobierno abierto, el combate a la corrupción, y el aprovechamiento de tecnologías de la información o TIC's, entre otros, lo cual ha impactado sin duda en el *lobbying* (Canto Chac, 2011; *Gobierno Abierto, 2012*: www.ogov.eu).

de acceso”, dado que es el principal recurso para determinado grupo de interés —representado por un agente de alguna firma o no— de tener la posibilidad de acceder a las instancias decisorias y ejercer cierto grado de persuasión o influencia en la toma de decisiones públicas (Bouwen, 2001: 370). Es decir, sin información no hay forma de acceder a las instancias decisivas de los asuntos públicos, por lo que la información es un medio para lograr acceder a estas y un componente fundamental en las prácticas exitosas de *lobbying*.

Es posible argumentar, en este sentido, que el *lobbying* versa cada vez más, “[sobre] la búsqueda de canales alternativos para conseguir información antes que influencia, ya que sin ésta no se podría actuar consecuentemente en la política y, por lo tanto, que los grupos de interés logren sobrevivir” (Petracca, 1992: 16). Si bien el manejo de la información está sujeta a distintas prácticas, tipos de estrategias y tácticas de persuasión o presión, como puede ser divulgar simultáneamente datos falsos y verdaderos para crear determinado contexto de incertidumbre y aprovecharse de él (Lyon y Maxwell, 2004: 564), es la calidad, la reputación de la fuente, la relevancia técnica de la información proporcionada, más la necesidad de investigación ante un tema complejo, lo que determina el grado de acceso del *lobbying*, o más bien la injerencia del *lobbyista*, en la toma de decisiones del gobierno o del parlamento (Anastasiadis, 2006: 12; Dexter, 1969: 7). Es decir, está claro que el *lobbying* se refiere a un proceso complejo con miras a conseguir beneficios sectoriales de las decisiones públicas que toma el gobierno y sus poderes, lo cual comprende varias etapas, estrategias, tácticas y una organizada presencia de los grupos de interés en los interiores del poder público (Graziano, 2001: 14).

Lo anterior supone, por lo menos, cuatro puntos. Primero, que el principal bien manejado por el *lobbying* es información específica y relevante en aspectos técnicos y políticos de los temas que componen la agenda de aquellos que toman las decisiones de los poderes del Estado —y que la información puede ser verídica o sesgada y que el tomador de decisiones la puede tomar o desechar—. Segundo, que existe una multiplicidad de intereses como actores constantemente intercambiando información y argumentos entre sí y con los responsables de los poderes públicos, por lo que las peticiones e intereses de un cúmulo importante de distintos grupos están siendo atendidos en un sentido democrático. Tercero, que los representantes y funcionarios públicos necesariamente abren canales institucionales de comunicación para conocer la información que los *lobbyistas* llevan consigo, puesto que la complejidad, cantidad y variedad de

los temas tratados por el gobierno vuelve necesario el apoyo informativo y técnico proporcionado por el *lobbying*. Y cuarto, a mayor cantidad de canales de acceso a la toma de decisiones que se abran por los poderes del Estado, así como a mayor efectividad en el contrapeso que el Poder legislativo ejerce sobre el ejecutivo, mayor cantidad de *lobbying* y pluralidad en la democracia. Cabe aclarar que este entendimiento está basado en el *lobbying* directo o tradicional que, como se verá más adelante, es distinto y complementario al *lobbying* indirecto o moderno.

En resumen, todas las acciones y decisiones que el gobierno toma, ya sea el Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial —aunque éste en menor grado—, federal, estatal o municipal, son sujetas a actividades de *lobbying* de diferentes grupos, individuos y sectores económicos, políticos y sociales que buscan acceso e influencia en las disposiciones gubernamentales (Nownes, 2006: 16). También, el *lobbying* se lleva a cabo en las relaciones internacionales y en diferentes ámbitos de la política internacional, toda vez que empresas y corporaciones transnacionales lo practican en Washington, Bruselas, las sedes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Organización de Estados Americanos (OEA) y Foro Económico Mundial (FEM), entre otras arenas de la política internacional y las relaciones internacionales (Beltramino y Goñi, 2001). Es decir, también en los pasillos de la política internacional existen intereses particulares tratando de hacer prevalecer sus asuntos en arenas internacionales y en las resoluciones de las negociaciones entre los representantes de los Estados.

En ese orden de ideas, se puede concluir que el *lobbying* no es exclusivo de los intereses empresariales o corporativos, sino que es extensivo a intereses sociales o civiles; del mismo modo, queda claro que el *lobbying* es un asunto que proviene de la relación que mantiene la sociedad de cara al Estado; es decir, cuando determinado orden de gobierno gestiona sus intereses ante la cámara de diputados —y por añadadura los partidos políticos—, no se está ante una operación o práctica de *lobbying*, aunque este asunto tiene sus matices porque agencias de gobierno pueden contratar firmas de lobby para que los asista en determinados temas (Mascot, 2006: 8). Así, se puede argumentar que en el sistema político esquematizado por Easton, el *lobbying* es practicado por actores activos, es decir, los grupos de interés y los individuos de la sociedad, ya sea por medio de *lobbyistas* profesionales o no, para ser recibido por actores pasivos, los representantes y funcionarios públicos del gobierno. Así, en tanto que el *lobbying* conlleva impactos positivos y negativos para un sistema político democrático, es un hecho que está presente en el día a día del mismo, de manera directa e indirecta.

1.2 Los cambios del *lobbying*

Para entender y seguir la discusión teórica en torno al *lobbying*, es menester desglosar los cambios que se han sucedido durante el tiempo y los contextos. De esta forma, es importante destacar que la práctica del *lobbying* se puede dividir en dos: el *lobbying* directo o tradicional, que fue definido en el inciso anterior de este trabajo, y el *lobbying* indirecto, moderno o de base –*grassroots*, en inglés–. Resumiendo, en este inciso se describirán los distintos cambios o adiciones en el *lobbying* y sus prácticas.

Con la creciente complejidad de los asuntos públicos más las nuevas tecnologías de la comunicación –como los medios que transmiten noticias continuamente las 24 horas, internet y redes sociales tales como *Facebook* y *Twitter*, los teléfonos celulares devenidos en microcomputadoras portátiles, *Smartphones* como *IPhone* y *Blackberry*, todo lo cual ayuda a divulgar y recibir una enorme cantidad de datos, información y opiniones en tiempo real–, el *lobbying* se define cada vez más como un proceso complejo que versa en el acopio y traspaso de información a cambio de acceso a las decisiones públicas (Berry, 1976: 11; Petracca, 1992: 21; Xifra, 1998: 115; Hula, 1999: 32). Pero más allá de los cambios tecnológicos, “lo que últimamente ha estado cambiando y transformando al *lobbying* es su creciente magnitud e intensidad” (Petracca, 1992: 22). Es decir, la apertura política así como la creciente extensión de centros de poder a los cuales acudir para buscar influencia, aunado al aumento de cantidad y diversidad de grupos de interés que utilizan estrategias de *lobbying*, son variables que están cambiando el universo del fenómeno y sus prácticas (Cigler y Loomis, 1991: 57; Gómez, 2008: 103).

Por otro lado, una forma innovadora de *lobbying* es el creciente empleo del *lobbying* intergubernamental, aquel que se lleva a cabo por grupos de interés transnacionales en los ámbitos de las relaciones internacionales, foros, cumbres u organizaciones internacionales, cada vez más importantes derivados del proceso de globalización (Piñeiro, 2001: 47; Beltramino y Goñi, 2001: 20). Asimismo es creciente el uso del *lobbying* cruzado –*cross-lobbying* en inglés–, que se refiere a las estrategias que se dirigen a la búsqueda de influencia y coordinación entre los grupos de interés que convergen en alguna o varias demandas o temas particulares de cara al gobierno (Graziano, 2003: 25; Hula, 1999: 44). También, es importante el constante crecimiento del número de firmas especializadas y profesionales de *lobbying* –en Estados Unidos y Europa, pero también

en América Latina—, que lo han vuelto más sofisticado, notorio y transparente. Empero, lo que define cada vez más el cambio del “viejo” al “nuevo” *lobbying*, como lo avizó y asentó David B. Truman en su ya clásico libro *The Governmental Process (El proceso gubernamental)* o, son las nuevas formas indirectas de *lobbying* (1971: 215).

El *lobbying* indirecto, moderno o denominado por muchos “*lobbying* de base” —*grassroots* en inglés—, se constituye por cualquier evento, manifestación popular o acción que involucre a la sociedad, a la opinión pública y, más precisamente, a la plataforma electoral para indirectamente tomar contacto con los representantes e influirlos en un tema dado (Hula, 1999: 17; Mascot, 2007: 4). Con distintos tipos de esfuerzos, el *lobbying* indirecto trata de impactar en la toma de decisiones públicas a través de la movilización del electorado y la opinión pública, de la presentación de los temas como campañas de publicidad mediáticas, campañas masivas en las redes sociales y envío de cadenas de correos electrónicos a los representantes públicos con demandas puntuales, entre otras actividades colectivas de contacto indirecto con los representantes o funcionarios públicos (Hula, 1999: 111).

Para poder llevar a cabo varias de las actividades referidas, también el *lobbying* indirecto se sirve de las campañas electorales y de la participación en ellas para buscar acceso a la toma de decisiones públicas. A través de la organización de campañas publicitarias y la recaudación de fondos para fines electorales relacionados al apoyo de un candidato o partido, o varios a la vez, entre otras manifestaciones de persuasión o presión indirecta ligadas a actividades electorales, el *lobbying* ha crecido notablemente en su diversidad, eficiencia y presencia (Petracca, 1992: 25). La figura de los comités de campañas o de acción política —las *Political Action Committee*, PAC, por sus siglas en inglés—, son un claro ejemplo de esto para el caso estadounidense, pero que se replica con variantes en otros países —como por ejemplo en la campaña electoral presidencial de México del año 2000, con la agrupación “Amigos de Fox”—, así como la expansión de la política en las redes sociales y la política 2.0.² Por lo mismo, es plausible argumentar que:

² La política 2.0 se refiere a acciones en red y en tiempo real de participación política virtual y de comunicación política, que se desarrollan con plataformas digitales en internet como blogs, redes sociales, las aplicaciones en dispositivos móviles como *Iphone* y teléfonos inteligentes, entre otras cosas (*Politics 2.0: The Multifaceted Effect Of Broadband Internet On Political Participation*. (2013). Campante, Durante y Sobbrío. <http://www.nber.org/papers/w19029.pdf>).

Las técnicas y prácticas del *lobbying* incluyen cada vez más, complementando al contacto directo con funcionarios electos y no electos, tres estrategias importantes: formar coaliciones entre grupos de interés, organizar movilizaciones de base y financiar campañas electorales (Graziano, 2001: 9).

En sí, mientras el *lobbying* directo y tradicional trata de movilizar votos hacia adentro de los límites institucionales del estado en temas puntuales, el nuevo *lobbying* indirecto se centra en mover votos fuera de los límites de los centros de poder en relación a temas nacionales y que suscitan posicionamientos de la opinión pública (Petracca, 1992: 21). Para esto, los grupos de interés que emprenden campañas indirectas operan estas estrategias en conjunto, llegando a generar “comunidades de *lobbying*” (Graziano, 2003: 10), alianzas sectoriales y coaliciones entre distintos intereses que convergen en una misma demanda.

Aunque dependiente de los distintos tipos de grupos, sectores e intereses, así como de los países y contextos en los que se opere, como ya se ha dicho, se denomina “*lobbying* cruzado” o de coaliciones –*cross lobbying* en inglés– a los distintos tipos de esfuerzos de *lobbying* que conjuntamente y en red varios grupos realizan para influir al interior de otras organizaciones y así unificar criterios de caras al gobierno (Ginsberg, Lowi y Weir: 1999: 418; Hula, 1999: 77). Al mismo tiempo, varios intereses pueden compartir un rango variado de actividades de intervención pública, como pueden ser movilizaciones o campañas de apoyo a alguna causa o candidato, logrando asociaciones perdurables y coaliciones de intereses. A veces, estas coaliciones realizan esfuerzos indirectos exagerados o artificiales denominados *astroturf lobbying*, en donde una campaña de persuasión pública, apelando constantemente a los medios de comunicación para incidir indirectamente en las decisiones públicas, logra difundir información contradictoria para distraer la opinión pública y tomar provecho de eso (Ginsberg, Lowi y Weir, 1999: 429; Lyon y Maxwell, 2004: 563). Aunque este tipo de estrategias son más comúnmente utilizadas por los grupos de intereses sociales o públicos y organizaciones de la sociedad civil, los grupos de intereses privados también pueden sumarse a estas nuevas formas de *lobbying* indirecto. Es decir, en los tiempos actuales el “viejo *lobbying*” no es suficiente, por lo que se precisa también del “nuevo *lobbying*” como campañas publicitarias a favor de un tema, envío masivo de correos tanto a ciudadanos como a políticos, movilizaciones sociales y todo lo que sea tendiente

a crear soporte de base, como el prominente *astroturf lobbying* y otras manifestaciones públicas (Lyon y Maxwell 2004: 563; Truman, 1951: 215; Smith, 1988: 244).

Con todo, de manera no limitativa, son actividades de *lobbying* directo o tradicional: presentar resultados de investigaciones y encuestas en sesiones de comités parlamentarios; ayudar a los legisladores a juntar los votos necesarios para la aprobación o rechazo de una ley; trabajar con los asistentes de los legisladores y funcionarios públicos en el intercambio de datos y estudios; redactar proyectos de política pública y legislativos, entre otras tareas que constituyen el núcleo del *lobbying* tradicional de la actualidad; acciones de *lobbying* cruzado, entre otras (Petracca, 1992: 19; Graziano, 2003: 13). Por su parte, son actividades del *lobbying* indirecto o de base: organizar campañas mediáticas o en redes sociales para apoyar un cierto tema o actor político; organizar y financiar campañas electorales; realizar acciones de *lobbying* de tipo artificiales que divulgan información contradictoria de tipo *astroturf*, generar relaciones públicas y comunidades de *lobbying*, entre otras prácticas (Petracca, 1992: 19; Graziano, 2003: 13).

Por otro lado, con lo expuesto se desprende que este no es un fenómeno ajeno a la participación ciudadana, dado que muchos grupos sociales llevan a cabo, de hecho o de derecho, acciones de *lobbying* directo e indirecto de cara a los poderes del gobierno federal, estatal y municipal. Es decir, no solamente los grupos empresariales gestionan sus intereses, sino que los grupos sociales también lo hacen, aunque con algunas diferencias en sus prácticas y estrategias, al igual que en sus resultados (Gómez, 2008: 106). Por lo mismo y por último, vale la pena examinar ciertas variables determinantes para el fenómeno del *lobbying*, como los grupos de interés y la corrupción.

2. Variables teóricas del *lobbying*

Para complementar un marco teórico sobre el *lobbying* y definirlo en consecuencia, hay que relacionarlo con otras variables. En primer lugar, hay que resaltar que se han formulado diferentes teorías que buscan entender por qué los grupos de interés hacen *lobbying*. Estas teorías —que también están contenidas en las teorías de la democracia— buscan establecer qué impactos tiene este fenómeno en el sistema político democrático y en el establecimiento de temas en la agenda de gobierno, la designación de los bienes públicos, así como en la toma de decisiones (Lowery, 2007; Galaviz,

2006: 19). Como se desprende de lo formulado por diferentes autores en la materia, a grandes rasgos y de una manera muy estructurada es plausible dividir el horizonte teórico en tres y entender al *lobbying* a través de las teorías pluralista, neo-pluralista y de la acción colectiva o neoclásica. Cabe destacar que las diferencias entre las teorías sobre el *lobbying* son parte de la discusión entre distintas teorías sobre la democracia (Galaviz 2006:19; Milbrath, 1960: 33).

En síntesis, la teoría pluralista —con autores como Dahl y Truman— es la más benigna en torno al *lobbying* y la política de los grupos de interés, ya que los ve como positivos para la democracia en tanto que coadyuvan para incrementar la pluralidad en el sistema político y la participación de los distintos grupos de la sociedad. En oposición a esta teoría, la teoría de la elección colectiva del neoclásico Mancur Olson, hace énfasis en que el *lobbying* termina favoreciendo a los intereses más pudientes en términos económicos, por lo que no necesariamente favorece a la democracia y se equipara a una especie de deformación de la participación ciudadana. En el medio de estas dos corrientes teóricas —reiterando que este es un abreviado esquema y simplificado del asunto—, la teoría neopluralista —con autores como Salisbury, Givel y Lowery— sostiene que si bien los problemas que la teoría de la acción colectiva plantea en relación a la inequidad en la atención de las demandas públicas pueden ser plausibles, a semejanza de la teoría pluralista, la teoría neopluralista no descarta que el *lobbying* también tiene su lado positivo, en tanto sirve para que una diversidad importante de grupos de interés e individuos accedan a la toma de decisiones públicas.

Otro tema de debate teórico en torno al *lobbying*, anteriormente mencionado, se refiere a dos ideas distintas sobre lo que conlleva ultimadamente esta actividad: algunos difieren en si se trata de una acción de persuasión o si se trata de una actividad de presión. Por un lado, hay quienes sostienen que es una manera de presionar las voluntades de los legisladores y funcionarios públicos para que actúen de determinada manera, por lo que es una forma de coacción en pro de intereses poderosos y, por lo tanto, una acción ilegítima (Piñeiro, 2000: 20). Por el otro lado, “hay quienes argumentan a favor de la noción del *lobbying* como un instrumento de persuasión y buscan trazar una línea clara entre lo que significa persuasión y extorsión” (Piñeiro, 2000: 20). En última instancia, las diferencias entre culturas políticas y organizacionales, las peculiaridades de los sistemas políticos, contextos y sus mecanismos institucionales para la rendición de cuentas, son algunos de los elementos

para establecer qué tipos de acciones pueden tender a ser de presión o persuasión, así como para distinguir entre las técnicas legales y legítimas de aquellas que no lo son. Pero cabe recalcar que en una democracia, “emparentar el derecho constitucional de petición con la presión pura y llana resulta algo osado” (Piñeiro 2000: 21).

Pasando a otra variable, una fundamental para el estudio del *lobbying* son los grupos de interés, actores centrales en este fenómeno. Por lo mismo, es adecuado establecer qué tipo de intereses son los que gestionan los diferentes *lobbyistas* y bajo qué circunstancias lo hacen, para comprender por qué pueden darse inequidades en el *lobbying* relacionado a la asertividad de ciertos intereses en la toma de decisiones públicas (Dexter, 1969: 20).

Por un lado, el *lobbying* de los grupos varía en intensidad y técnicas de acuerdo a factores como: el grado de poliarquía o democracia liberal en que opera el sistema político, el tipo de gobierno que está en funciones, ya sea con una agenda gubernamental más de corte liberal o conservador, con una mayoría parlamentaria o con un gobierno dividido, el tipo de legislatura con la que el Poder ejecutivo opera, el tipo de legisladores y partidos, así como de acuerdo a la coyuntura de la demanda en cuestión, entre otras variables sistémicas (Leech, 2006: 28; Givel, 2006: 407). Por otro lado, el tipo de interés y grupo que busca hacer *lobbying* para influir en el gobierno es incidente en la relevancia o el tipo de trato que los sectores pueden conseguir del gobierno. En este sentido, los grupos de interés son un factor importante para comprender por qué pueden existir *lobbies* que tiendan a defender el interés privado y económico de un sector aun a costa del bien e interés público, lo cual conlleva a la mala reputación pública, o bien, para inferir por qué hay *lobbies* que representan todo lo contrario. Vale recalcar que los grupos de interés, precisamente, velan ante todo por sus intereses, si bien eso no significa que el representar intereses privados tenga que ser a través de actos corruptos o antidemocráticos ante la voluntad pública de la sociedad (Truman, 1971: 38).

Entonces, si buena parte de los dilemas en torno al *lobbying* se basan en el entendimiento sobre los grupos de interés, vale preguntarse: ¿qué es un grupo de interés? Un grupo de interés, grosso modo, se refiere a grupos de personas que promueven sus intereses tratando de influir al gobierno en lugar de hacerlo a través de la postulación de candidatos a puestos electivos (Petracca, 1992: 6). Hay grupos de intereses y sectores de todo tipo, así como grupos pequeños y grandes en número de miembros o recursos económicos, entre otras características organizativas

(Ornstein y Elder, 1978: 54). Por lo tanto, como los grupos representan intereses diferentes y cuentan con distintos recursos para organizarse y actuar, no son iguales entre sí ni obtienen el mismo grado de atención del gobierno. Tampoco tienen el mismo tipo y grado de participación en las campañas electorales, como tampoco cuentan con la misma cantidad de *lobbyistas* contratados de tiempo completo o parcial en los poderes del Estado (Grinsberg, Lowi y Weird, 1999: 417). Es decir, los grupos de interés se distinguen entre sí por el sector económico, político y social e interés que representan, así como por la cantidad y tipo de recursos disponibles para gastos de, entre otras, maniobras de *lobbying* que le aseguren una participación mucha más efectiva en cuanto a la influencia en las instancias de decisiones públicas.

Pero los grupos de interés y su impacto varían de acuerdo, precisamente, al interés o el tipo de demanda que formulan ante los poderes del Estado, particularmente el Poder Legislativo. Así, a grandes rasgos es factible distinguir los grupos de interés entre grupos de intereses públicos o sociales y otros de intereses privados o empresariales (Petracca, 1992: 9; Ginsberg, Lowi y Weird 1999: 404-405). Pero para tener un mapa conceptual más amplio y preciso a la vez, que ligue al *lobbying* con los grupos de interés, los sectores económicos, las propias firmas de *lobbying*, los partidos políticos, los políticos y el gobierno, es decir, un paneo amplio que permita entender el binomio del dinero y la política, vale tomar el listado efectuado por la Organización No Gubernamental (ONG) de Estados Unidos denominada *Centro para la política receptiva - Secreto a Voces - Center for Responsive Politics - Open Secrets* -. Esta ONG lleva a cabo un estricto seguimiento del *lobbying* –puntualmente del dinero en la política para el caso de ese país–, y actualiza periódicamente un listado de los grupos de interés. Este listado –que se lleva a cabo siguiendo la información y transparencia que aporta la Ley de Divulgación del *Lobbying*, o *Lobbying Disclosure Act* en inglés– divide a los grupos de interés en las siguientes categorías: Finanzas, Seguros, Inmobiliario o Bienes Raíces; Varios; Negocios; Ideológicos, Monotemáticos; Salud; Abogados y Lobbyistas; Comunicaciones, Electrónica; Trabajo; Energía, Recursos Naturales; Construcción; Agro-negocios; Transporte; y Defensa (“Influence and Lobbying: Interest Groups”: www.opensecrets.com/industries/). Como se puede ver, el *lobbying* y los grupos de interés son un binomio básico para el funcionamiento del sistema democrático, lo cual conlleva externalidades positivas y negativas para la calidad del mismo.

Por otro lado, los *lobbyistas* son otra variable indispensable para entender este fenómeno. Justamente, la regulación y entendimiento del *lobbying* pueden remitirse a lo que hacen los *lobbyistas*, quienes en caso de pasar el límite de lo que corresponde a la esfera legal, ética y profesional como representantes de grupos de interés, posiblemente estén tendiendo a un abuso en la disposición de los bienes públicos. Sin menoscabar el *lobbying* que hagan ciudadanos no profesionales en la materia, a diferencia de un individuo que participa en política y efectúa acciones no remuneradas y aisladas de *lobbying*, un *lobbyista* es un profesional de las relaciones gubernamentales que ofrece servicios especializados como los que, en otras áreas y maneras, ofrece un abogado.

Por lo anterior, un prerequisite singular para un *lobbyista* efectivo es conocer psicológica y políticamente a los miembros del Congreso y los otros poderes del estado que toman decisiones de incumbencia para él y sus clientes (Xifra, 1998: 94). Asimismo, debe tener un conocimiento sobre los procedimientos técnicos e institucionales de los poderes públicos, en particular el proceso de sanción de leyes y políticas públicas, para lograr acceder a los miembros del gobierno y la oposición, obviamente en el poder legislativo y ejecutivo pero también en el interior de los partidos políticos (Wolpe: 1990: 5). Cabe destacar que los servicios de una firma de *lobby* no suelen ser baratos, justamente por el cúmulo de actividades que implica (Piñeiro, 2000: 57).

Así, de lo que se trata el trabajo de un *lobbyista* es de hacerle lo más fácil posible a un legislador, un servidor o funcionario público, o incluso al Presidente, el entendimiento de un tema y el porqué del apoyo a una propuesta determinada (Wolpe, 1990: 6). Para esto, los *lobbyistas* realizan tanto actividades relacionadas a temas técnicos como actividades relacionadas con asuntos políticos que repercuten en la opinión pública y el electorado. Es decir, un *lobbyista* profesional tiene que saber adquirir la mayor información posible de los temas que le interesan y los aspectos importantes de la carrera política de los representantes, del electorado que lo votó así como del partido de aquellos que, de distintas maneras, votan a favor o en contra de cierta petición de incumbencia para los *lobbyistas* y sus clientes. Se trata de lograr una relación profesional perdurable, para la cual trabajar codo a codo con los políticos vinculantes y sus asistentes es ineludible y fundamental (Xifra, 1998: 100). Por lo tanto, si bien los *lobbyistas* pueden incurrir en malas prácticas y sobornos por fuera de las normas y la ley, es exagerado suponer que el *lobbying* es completamente negativo porque, más allá de los intereses que representen, los *lobbyistas*

pueden ser herramientas de trabajo muy útiles para los legisladores y funcionarios con decisiones complejas para tomar que atañen al interés público (Wolpe 1990: 7). Es decir, se puede inferir que la profesionalización de *lobbying*, el crecimiento de firmas especializadas y de *lobbyistas* son insumos en pro de la calidad de la democracia.

Por último, uno de los puntos que más controversia levanta es el relativo a la corrupción. Como señala el autor brasileño Paulo Nassar (2010: 62), “para muchos, el *lobbying* es una mala palabra”. Aun cuando se ha reconocido que su práctica, con aspectos positivos y negativos, es vital para el funcionamiento del sistema democrático y la toma de decisiones en asuntos complejos y altamente técnicos (McGuinness, 1987: 1), los casos de corrupción ligados al *lobbying* y la inequidad en la agregación de demandas e intereses en el sistema político, entre otras cosas, son hechos que opacan los impactos positivos de esta actividad. En tal sentido, una definición de corrupción es que ésta es “el uso de funciones y atribuciones de un cargo público, para obtener o conceder, beneficios particulares, en contravención con las disposiciones legales” (Escalante, 1989: 329), lo cual a menudo sucede en los entretelones de la política promovida por muchos *lobbyistas* en complicidad de políticos. En el caso del *lobbying*, cuando los contactos personales entre los *lobbyistas* y los políticos sobrepasan los límites de lo institucional, legal, ético y profesional para actuar conforme a favoritismos ligados a conveniencias políticas, económicas, personales, de amistad o lazos familiares, la corrupción se hace presente en el llamado tráfico de influencias.

También se pueden presentar actos de corrupción cuando se dan casos de “puerta giratoria” —*revolving door* en inglés—, en donde un político que ya no es ni representante ni funcionario público empieza a trabajar como *lobbyista* recién al abandonar su cargo anterior o cuando ocurre lo contrario, un *lobbyista* que deja de serlo para volverse representante público y actúa de manera facciosa una vez elegido por el voto ciudadano (Ginsberg, Lowi y Weird, 1999: 400). A través de compensaciones económicas personales u otros métodos fuera del marco legal y ético, la práctica profesional del *lobbying* puede contribuir a la sobrerrepresentación de intereses, la inequidad en la disposición de los bienes públicos y a que los actores busquen sacar tajadas particulares, fuera de los parámetros de sus roles públicos y legales. Este puede ser el caso de los llamados “súper *lobbyistas*” (Smith, 1988: 239). Sin embargo, no son de desmerecer los avances en el terreno de la rendición de cuentas que los regímenes democráticos han impreso en los últimos lustros sobre el *lobbying* y el controversial asunto del dinero en la política.

Teniendo en cuenta lo anterior, si bien a través del *lobbying* lo que buscan los grupos de interés es convencer al gobierno de que su demanda también es de su conveniencia y de la sociedad en general, lo cual puede generar costos de transacción como casos de corrupción, los representantes y funcionarios públicos pueden tomar o desechar, según sea el caso para la conveniencia pública, política y de la administración, esa petición o información proporcionada (Grossman y Helpman, 2001: 104). Así, al cumplir una función fundamental para la gobernanza³ del sistema político, el *lobbying* se redime ante las críticas y sus posibles aspectos negativos en la medida que se centra en el traspaso de información valiosa desde los distintos grupos de la sociedad hacia los representantes de los poderes de gobierno y viceversa, realizando el ejercicio del derecho de petición y la participación ciudadana, así como coadyuvando en el mejoramiento del funcionamiento democrático y plural del mismo Estado (McGuinness, 1987: 4).

Otra variable ineludible en correlación al *lobbying*, que merece un tratamiento más profundo y que se hará en un próximo trabajo de este autor, es el grado de democracia o poliarquía que tiene un sistema político, así como qué tipo de relación guarda el poder legislativo con el ejecutivo y el grado de autonomía de los legisladores con sus partidos políticos y bloques parlamentarios. Claramente, en los casos de los países de América Latina, la transición hacia la democracia ha apoyado para que el *lobbying* en la región se revigore, emule las prácticas y se acerque gradualmente a los parámetros de Estados Unidos y Europa (Galaviz, 2006: 68). Esto no niega que anteriormente este haya existido en los países de la región, pero denota un reimpulso del mismo. En resumen, como ha sucedido en la década de los setenta en Estados Unidos y en muchos casos de los países de América Latina en transición hacia la democracia durante las décadas de los ochenta y noventa del siglo xx y la primera década del siglo xxi, en mayor o en menor medida, dado que el Poder Legislativo se ha convertido en un contrapeso más o menos efectivo del Poder Ejecutivo, y las puertas de acceso a la toma de decisiones que proporciona este poder son mayores a las que proporciona el Poder Ejecutivo, el *lobbying* se multiplica en cantidad y diversidad (Smith, 1988: 144; Galaviz, 2006: 68; Astié-Burgos, 2011: 112). Esto

³ Le Galès la define como "un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre" (José Manuel Ruano de la Fuente, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002).

permite hablar de un reimpulso de vitalidad para una materia todavía por explorar más a profundidad, a detalle y empíricamente para los casos de los países de América Latina.

3. Conclusión

Como se ha visto en este artículo, el *lobbying* es un fenómeno complejo que está intrínsecamente relacionado con la democracia y su funcionamiento, lo cual comprende implicancias e impactos tanto negativos como positivos para la calidad de la misma. Por un lado, se lo puede analizar como negativo para un sistema político democrático porque puede agudizar las desigualdades entre los grupos de interés y sectores que, por cuestiones financieras u organizativas, pueden incidir con mayor o menor influencia en las decisiones de los poderes del gobierno de una manera indebida. Por otro lado, puede argumentarse que es positivo para la democracia porque su funcionamiento se basa en la interacción de información técnica entre los *lobbyistas* y aquellos ciudadanos que gestionan un interés con los tomadores de decisiones públicas, quienes para resolver eficientemente las demandas que entran al sistema político y sus instituciones necesitan de ese tipo de información, demandas o *in-puts*. Asimismo y como punto fundamental, el *lobbying* es una forma de maximizar el derecho de petición que tienen los ciudadanos y gestionar más asertivamente sus intereses y demandas. Es decir, si bien existen aspectos negativos del *lobbying* como pueden ser ciertos abusos en la disposición de los bienes públicos y casos de corrupción, también este fenómeno puede ser visto positivamente porque al ser un medio para gestionar diversos y plurales intereses sectoriales nutre con información vital a los representantes y funcionarios públicos, quienes para solucionar las demandas públicas necesitan este insumo para tomar decisiones eficientes y efectivas.

En concordancia con distintos textos especializados de la materia, este artículo estableció que el *lobbying* consiste, básicamente, en el ejercicio y las prácticas que hacen los diferentes actores de la sociedad cuando peticionan, gestionan o abogan por sus intereses de cara al gobierno y los poderes del Estado. En tal sentido, se ha estipulado que, a grandes rasgos, existen dos tipos de actores: los activos y los pasivos. Los primeros son quienes llevan a cabo el *lobbying*, es decir, los ciudadanos, *lobbyistas*, organizaciones o grupos de interés. Los segundos, los actores pasivos, son los que reciben las acciones de *lobbying*, es decir, los políticos, los representantes, secretarios, ministros o servidores públicos, así como sus

equipos. De igual forma, se estableció que al estudiar este fenómeno, es preciso tener en cuenta tanto los esfuerzos que hacen los grupos de interés de corte empresarial, como los que hacen los grupos de interés de corte social.

Por otro lado, se analizaron variables fundamentales ligadas al *lobbying* como los grupos de interés y los *lobbyistas*, notando que a medida que éstos profesionalizan su trabajo, así como aquellos que participan en pro de una demanda, coadyuvan con la calidad de la democracia. De igual forma, se analizaron diferentes cambios que el *lobbying* ha sufrido durante el tiempo, observando que con la irrupción de la tecnología y las redes sociales, así como la cantidad y pluralidad de las campañas de base tipo *grassroots* o de *lobbying* indirecto, ha impulsado el universo de la materia. Asimismo, y como un factor que apoya una acepción positiva del fenómeno, con este tipo de acciones indirectas la pluralidad de grupos de interés se ha incrementado en varias democracias en transición de América Latina.

En conclusión, en una democracia mínima la pluralidad en la agregación de demandas desde la sociedad hacia el gobierno es crucial. En este sentido, si bien el *lobbying* es factible, aunque con tergiversaciones, en sistemas no democráticos, en una poliarquía el *lobbying* es una constante esencial, porque supone un intermedio entre los polos que constituyen la sociedad, los grupos y las instituciones del sistema político. La articulación de demandas cimentadas en la información técnica, la búsqueda de especializar las demandas y la diversidad de grupos que llevan a cabo esfuerzos de *lobbying*, así como su profesionalización, entre otros factores, son indicativos significativos para establecer una diferencia entre el pasado y el presente de la actividad en democracias en transición y procesos de consolidación como la mayoría de los países de América Latina.

Así, este artículo sirve como base teórica sólida y propia para trabajos más a detalle del *lobbying* en estudios de casos. Para ahondar en la materia en el contexto de América Latina, es necesario llevar a cabo estudios de caso comparativos en el ámbito de las ciencias políticas de idioma castellano. Pero una introducción y un tratamiento teórico puntual de la materia eran necesarios para comenzar a hilar fino en un tema todavía relativamente poco explorado en la academia politológica de América Latina.

Referencias

- Anastasiadis, Stephanos (2006), "Understanding Corporate Lobbying in its own terms", en *ICCSR*, Nottingham University, núm. 42-2006. [Consulta: 22 de abril de 2009 en: www.nottingham.ac.uk/business/ICCSR/research.php?action=download&tid=38
- Astíe-Burgos, Walter (2011), *Lobby y democracia: Lo positivo y lo negativo del cabildeo*, México, DF: Siglo XXI Editores.
- Beltramino, Pablo y Goñi, Santos (2001), *La diplomacia argentina ante el Congreso de los Estados Unidos*, Buenos Aires: Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano.
- Berry, Mary Caly (1976), "A Reform in Search of a Definition: Who is a Lobbyist Anyway?" in Alicia Patterson Foundation Fellow. [Consulta: 22 de abril de 2009] http://www.aliciapatterson.org/APF_Stories/Berry_Mary_Clay/Berry01/Berry01.html
- Bouwen, Pieter (2002). "Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access", en *Journal of European Public Policy*, núm. 9 (3): pp. 365-390.
- Campante, Filipe R., Durante, Ruben y Sobriero Francesco (2013), "Politics 2.0: The Multifaceted Effect Of Broadband Internet On Political Participation". [Consulta: 22 de abril de 2009] <http://www.nber.org/papers/w19029.pdf>
- Cigler, Allan J. y Loomis, Burdett A. (eds.). (1991), *Interest Group Politics* (Second Edition), Washington DC: CQ Press.
- Dexter, Lewis A. (1969), "How Organizations Are Represented in Washington: Towards a Broader Understanding of Influence and of Patterns of Representation", Boston: MD. University Press of America.
- Eastman, Hope (1977), *Lobbying: A Constitutionally Protected Right*, Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (1994), "Sobre el significado político de la corrupción", *Política y Gobierno*, Vol. 1, núm. 1. enero-junio, pp. 79-96.
- Galaviz, Efrén Elías (2006), *El cabildeo legislativo y su regulación*, México D.F.: UNAM.
- Ginsberg, Benjamin, Lowi, Theodore y Weir, Margaret (1999), *We the People: An introduction to American Politics* (Second Edition), New York & London: Norton & Company.
- Michael Givel, "Punctuated Equilibrium in Limbo: The Tobacco Lobby and U.S. State Policymaking from 1990 to 2003", en *Policy Studies Journal*, Volume 34, Issue 3, pages 405-418, August 2006.
- Gómez Valle, José de Jesús (2008), "El cabildeo al Poder Legislativo en México: Origen y Evolución", *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. XIV, núm. 42, Mayo-Agosto de 2008.
- Graziano, Luigi (2001), *Lobbying, Pluralism and Democracy*, New York: Palgrave.
- Grossman, Gene M. y Helpman, Elhanan (2001), *Special Interest Politics*, Cambridge- London: The MIT Press.
- Hula, Kevin W. (1999), *Lobbying Together: Interest Group Coalitions in Legislative Politics*, Georgetown University Press.
- Leech, Beth L. (2006), "Funding Faction or Buying Silence? Grants, Contracts, and

- Interest Group Lobbying Behavior”, *Policy Studies Journal*, vol. 34, núm. 1, febrero de 2006, pp. 17-36.
- Lerdo de Tejada, Sebastián y Godina Herrera, Luis A. (2004), *Lobbying en México*, México, D.F.: LTG y Miguel Ángel Porrúa.
- Logan, Edward B. (1929), *Lobbying*, Washington, DC: The Annals.
- David Lowery. 2007. “Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying.” *Polity* (2007) 39 (1), 29-54.
<http://www.palgrave-journals.com/polity/journal/v39/n1/full/2300077a.html>.
- Lyon, Thomas y Maxwell, John (2004), “Astroturf: Interest Group Lobbying and Corporate Strategy”, en *Journal of Economics & Management Strategy*, vol. 13, núm. 4, Invierno de 2004, pp. 561-597.
- Mascot Sánchez, María de los Ángeles (2006), “La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LX Legislatura. México, DF. [Consulta: 22 de abril de 2009] <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/92109/264725/file/Documentos%20de%20Trabajo%2011%20nuevo.pdf>
- McGuiness, Collin (coord.) (1987), *The Washington Lobby* (Fifth Edition), Washington, DC: Congressional Quarterly Inc.
- Milbrath, Lester W. (1960), “Lobbying as a Communication Process”, *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 24, No. 1, Spring, pp. 32-53. [Consulta: 22 de abril de 2009] <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2746664?uid=3738664&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21102877756263>
- Nassar, Paulo (2010), *Comunicação todo dia*, São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Nowness, Anthony J. (2006), *Total Lobbying: What Lobbyist Want (and how they try to get it)*, London: Cambridge University Press.
- Ornstein, Norman y Elder, Shirley (1978), *Interest Groups, Lobbying and Policymaking*, Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Petracca, Mark (coord.) (1992), *The Politics of Interests*, Boulder, CO: Westview Press.
- Piñeiro, Armando Alonso (2000), *Lobbying: la trama secreta*, Buenos Aires: Valletta Ediciones.
- Rodríguez Fisse, Hernán (2006), *Grupos de interés y lobby en Chile*, Tesis de Maestría en Ciencia Política, Universidad de Chile. [Consulta: 22 de abril de 2009] http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2005/rodriguez_h/html/index-frames.html
- Salazar Vargas, Carlos (2010), *Politing: marketing político integrado*, Puebla, Pue.: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Smith, Hedrick (1988), *The Power Game*, New York: Ballantine Books.
- Truman, David B. (1971), *The Governmental Process: Political Interest and Public Opinion* (Second Edition), Berkeley, CA: IGS.
- Wolpe, Bruce C. (1990), *Lobbying Congress: How the System Works*, Washington, DC: Congressional Quarterly Inc.
- Xifra, Jordi (1998), *Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*, Barcelona: Gestión 2000.

miscelánea

Roberto Friol, el Gordo Insurgente (Remembranzas de los ochenta en la Biblioteca Nacional de Cuba)

Remembrance of the eighties at the National Library of Cuba

Luis Ángel Argüelles Espinosa*

A mediados de 1977 llegué a la Biblioteca Nacional de Cuba, lugar de asistencia obligada de investigadores, profesores y estudiantes universitarios. La Biblioteca se encuentra enclavada en la famosa Plaza de la Revolución, por lo que “el vecindario —como gustaba decir el historiador cubano Julio Le Riverend—, no puede ser mejor”. En efecto, los edificios aledaños son sedes de importantes instituciones cubanas como el Comité Central del Partido Comunista de Cuba, el Ministerio del Interior, el Ministerio de la Fuerzas Armadas, el Ministerio de Comunicaciones y la antigua Junta Central de Planificación. En la Biblioteca Nacional me formé como investigador y, a principios de los ochenta, pasé a formar parte del colectivo de estudiosos y aprendí mucho de los investigadores ya consagrados que allí laboraban: Zoila Lapique Becali, Octavio Smith, Guillermo Sánchez, Alberto Muguercia, Ramón de Armas y Roberto Friol¹, a quien van dedicados estos apuntes.

Lamentablemente, me enteré de su fallecimiento (acaecido en el 2010), mucho tiempo después de haber ocurrido. La razón es que ya no me encontraba en Cuba, pues a partir de 1996 radico en la ciudad de Puebla (la tierra natal de mi madre mexicana, motivo por el cual en Cuba algunos me decían “El mexicano”, entre ellos el propio Friol). Como conservo tanto recuerdos de él como algunas notas o apuntes suyos de ocasión (recados o avisos) estimo oportunos compartirlos con los lectores de modo que,

De Política, REVISTA DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS / Año 2, núm. 2, enero-junio de 2014. pp. 167-186.

* Maestro en Historia Económica, profesor de Universidad de las Américas Puebla, UPAEP, BUAP.

¹ Con posterioridad, se incorporaron Walterio Carbonell, José Antonio García Molina y Patricio Bosch Quidiello (hijo del ex presidente dominicano Juan Bosch).

al tiempo, de exponer aspectos de la personalidad de este escritor cubano, sirvan como un homenaje personal en su memoria. Como se observará, la mayoría de estas notas de ocasión están escritas en rima y son un tipo de cuarteta o redondilla (o mezcla de ambas) hechas al momento, sin pulirlas, pero que, aún así, son reveladoras de su agudeza poética. Como éramos compañeros de trabajo, en distintas ocasiones él iba a mi escritorio (buró en Cuba) y, si no me encontraba, me dejaba una nota rimada. Gracias a que conservé estas notas (esa manía de los investigadores de guardar papeles) hoy puedo compartirlas con los interesados en esta lectura.

Friol era (al menos, cuando lo conocí, principios de los ochenta) una persona muy introvertida, pero, como suele suceder en estos casos, cuando uno penetraba en su estrecho círculo de amistad, podía contar con todo su apoyo. Si bien era creyente (sus textos literarios así lo atestiguan), no gustaba de hablar de este tema con los demás. Alguna vez me comentó, ante una pregunta mía sobre su religiosidad, que en cuanto la existencia de Dios él seguía el consejo de un antiguo profesor suyo que decía a sus alumnos que este no era un tema de debate, sino que era algo muy personal, pues según dicho maestro “si Dios existe, aunque todo el mundo diga que no existe, él existe y, a la inversa, si Dios no existe, aunque todo el mundo diga que existe, no existe”. Si bien le correspondió vivir tiempos difíciles (lo es cuando se viene de cuna humilde y se quiere abrir paso en su medio y dejar huella para la posteridad) supo afrontar e imponerse a los problemas y adversidades de la vida. Fue un caso de resiliencia (entereza o constancia) como diría la psicología positiva en la actualidad.

Era una persona extremadamente sensible, por lo que había que saberlo tratar. En cierta ocasión, me encontraba tarareando una canción española (y presumiblemente alterándola, pues soy malo para recordar las letras de las canciones y aún peor para cantar) y me encuentro con Friol en un pasillo de la Biblioteca Nacional y, en broma, le repito la parte que estaba cantando que decía así: “Quítate la caretilla para mirarme frente a frente/ que ha llegado el momentito de decirnos la verdad”. Hasta donde recuerdo, él se alejó rápidamente de mí y horas más tarde encuentro en mi escritorio una nota suya (que aún conservo) y que llevaba el título siguiente: Para Argüelles, “Quítate la caretilla” En el texto escribió:

Como no uso caretilla
No sé qué me he de quitar
Mi lealtad es como el mar,

Ancha, profunda y sencilla
La mexicana puntilla
Que Ud. me quiso clavar
Se la devuelvo sin dar
Sin darme por ofendido
Porque siempre lo he querido
Pues Ud. es de fiar

R. Friol (rúbrica)

Aprendí la lección y desde entonces me comporté mucho más prudente a la hora de dialogar con él. Años más tarde, ya estando en México, escuché un audio libro (titulado *Los cuatro acuerdos, sabiduría tolteca*, cuyo autor es Miguel Ángel Ruiz) y los primeros dos acuerdos o principios se vinculan directamente con el incidente antes relatado. El primer acuerdo nos aconseja lo siguiente: “Sé impecable con tus palabras: usa el poder de la palabra para la verdad y el amor, evita usar tu palabra para hablar en contra tuya o de los demás, no la uses para el chisme”. Por su parte, el segundo acuerdo postula que “no tomes nada en forma personal: nada de lo que otros hacen es por ti. Cuando estés inmune de la opinión de los otros, no serás víctima de un sufrimiento innecesario” Luego, Argüelles olvidó el primer acuerdo; Friol, el segundo. Los olvidos, como los errores, acarrearán sus resultados².

Debido a la estrecha relación de trabajo, ambos tuvimos una buena comunicación y los afectos eran mutuos. Algunas notas conservadas dan testimonio de dichos afectos. En una de ellas, relata las andanzas o aventuras que tuvo que realizar para conseguirme un par de zapatos (en aquellos años, era muy difícil conseguir calzado en la Isla, y no sólo calzado). La nota dice así:

Diez pesos costaron estos zapatos
Zapatos que habrás de usar
Nada me tienes que dar,
Pues si los tienes bien puestos
-los [palabra no legible], y si enhiestos

² Los otros dos acuerdos son los siguientes: el tercero: “no hagas suposiciones: no supongas, comunícate con los demás lo más claro que puedas para que evites malentendidos, tristeza y drama”. El cuarto: “haz siempre lo mejor. haz siempre lo mejor y lo máximo que puedas bajo cualquier circunstancia. de esta forma evitas juzgarte a ti mismo, abusar de ti y arrepentirte”. Si se observaran estos cuatro acuerdos, se evitarían muchos problemas y seríamos mucho más felices.

Para lucir y gozar
Los haces pulimentar
Hasta darles lozanía
Recuerda siempre este día
La “cola”³ me hizo bramar
¡Qué cola! ¡Qué chusmería!
¡Qué agitada gusanera!
¡Ojalá nunca yo viera!
Ni escuchase esa sombría
Verdad de la Habana mía
Sin escudo y sin bandera

En otra ocasión, yo le obsequié una pluma o bolígrafo, pues había comprado dos (una para mí y otra para él). Conocía que él hacía todo manuscrito (bien a pluma o a lápiz, pues no recuerdo que utilizara la máquina de escribir, al menos en el centro de trabajo). Así que pluma y lápiz eran instrumentos de trabajo imprescindibles para la labor de los investigadores. Un día llegué a mi escritorio y me encuentro con la nota siguiente reveladora de su personalidad:

Estimado Argüellesón: Me sentiría muy mal si conservara esta pluma que, con la otra que compraste para tu uso– y al mismo tiempo no creo que lo tomes como un desaire, pues no lo es: al contrario. Este gesto demuestra la confianza y estimación que te tengo. Quiero que lo veas así –Ponte en mi lugar y verás que me es de más alegría que la uses tú –y no yo– que no la podría usar sin remordimiento– Un abrazo. Friol (rúbrica).

En verdad, en ese momento tomé esa acción como un tipo de desaire o descortesía, pues no concebía que una persona que me regala zapatos y me corregía mis escritos (como se verá más adelante) no pudiera aceptar una simple pluma. Pasados los años, entiendo que existen personas que se regocijan con dar (“el alma vive de darse”, dijo José Martí) más que por recibir.

³ Es de suponer que Friol estaba caminando por la calle y tuvo la inmensa suerte de encontrar una tienda comercial (estatal, pues no existía iniciativa privada o particular por entonces) que estaba vendiendo zapatos de hombre. Como eso era algo especial (más bien, inaudito) enseguida se formó una cola o fila de personas que requerían de este producto, bien para ellos, bien para familiares o personas cercanas.

En realidad, el historiador Ramón de Armas (a quien me unió una entrañable amistad) era el jefe del departamento de los investigadores, pero por razones de viajes al exterior o de enfermedad (padecía del corazón, y esa fue la causa de su fallecimiento años después) el que escribe se encargaba de los asuntos administrativos en su ausencia. Debido a esta situación, es que conservo algunas notas manuscritas de Roberto Friol donde me informaba de sus movimientos laborales, pues necesariamente debía ausentarse de la Biblioteca Nacional para recabar información para sus proyectos de trabajo. En uno de esos apuntes, fechado el 14 de mayo de 1983, él me decía:

Querido Argüelles:

He llegado a esta conclusión nomenclatural. Ramón es nuestro jefe total (caro Jefe total), Argüelles es nuestro jefe matinal (caro Jefe matinal). Entonces, las noticias del matutino (pues por la mañana, él no está) hay que dárselas a Argüelles.

Zoila Lapique, cara Zoila, llamóme ayer por teléfono— para informarme que el Máster Director [Julio Le Riverend, nota de Argüelles] estuvo a buscarme pues había venido Mr. Jean Lamore [estudioso francés de la cultura cubana, en especial de la obra de José Martí, nota de Argüelles] que ha traducido al francés a Cecilia Valdés [novela escrita por el cubano Cirilo Villaverde, a quien Friol le dedicó muchos años de estudio, nota de Argüelles]. Quería el Dr. Le Riverend [por entonces, director de la Biblioteca Nacional] que se le evacuase una consulta. Madame Lapique extravió el teléfono de la Habana Libre [hotel donde se hospedaba Lamore, nota de Argüelles], el número de la habitación, etc.— y me instó a que lo llamase anoche, cosa que como le expliqué no podía hacer. Hoy —ahora— me encamino al hotel a ver si lo puedo ver— pues Teresa [posiblemente, se refiera a la referencista martiana Teresa Proenza, nota de Argüelles] me informa que Mr. Lamore va a estar sólo una semana en Cuba invitado por Hart [se refiere a Armando Hart, por entonces Ministro de Cultura de Cuba, nota de Argüelles]. En fin, os informo —mi caro jefe matutino—. ¿Y tú niño?

El Gordo Insurgente

De esta nota, quisiera destacar, al menos, tres cosas. En primer lugar, su sentido de responsabilidad. Siempre me informaba oralmente de sus salidas fuera de la Biblioteca Nacional y, en caso de que no estuviera, me dejaba sus notas de aviso. En segundo lugar, su preocupación por mi hijo, pues,

si mal no recuerdo, en esos momentos habían operado al más pequeño de mis dos descendientes. En tercer y último lugar su peculiar sentido autocrítico. Al firmar como “El Gordo Insurgente” estaba admitiendo tanto su distintiva figura obesa como su ocasional temperamento irascible.

Por otro lado, debo confesar que tanto Ramón de Armas como el que escribe abusábamos de su paciencia y generosidad y le dábamos a revisar los artículos breves que escribíamos para publicar en distintas revistas de aquellos tiempos. De este trabajo de revisión, conservo constancia escrita y creo que vale la pena exponerla pues, al tiempo de que es un testimonio de su labor altruista, ofrece distintos consejos que las personas que redactan deben tomar en cuenta. Son dos notas: una dirigida a Ramón de Armas y otra a mí. La de Ramón dice así:

Querido y muy querido Ramón: Como lo quiero, no puedo mentirle. Tengo varios puntos de reparo al artículo. Está escrito como en un galope no glorioso. Estoy en desacuerdo grande con su abuso de - - [es decir, los guiones o rayas, nota de Argüelles] es casi una enfermedad estilística, hasta un “sin embargo” (p.16) lo somete, sin que haya por qué a esta prisión. El lector le va a agradecer que evite esas detenciones abusivas. Por lo que veo, la prosa de los historiadores en general y mi sentido de la prosa no se llevan muy bien. Este “galope”, ese exponer como a borbotones, con alguna palabra que recuerda a Marinello [se refiere al político y escritor cubano Juan Marinello, estudioso de la obra de José Martí, nota de Argüelles]- ahondadora- es como un frenesí por llegar al final, saltando por encima de la buena medida de la sintaxis, de los grupos fónicos. Como entre historiadores anda el juego, se sentirá Ud. muy asombrado de los reparos del no-historiador (Friol); pero si los historiadores cuidaran más su prosa (y la suya es de las mejores dentro del gremio); si no se obstinaban en usar el Potencial Simple de un modo poco frecuente en el castellano de tantos siglos; si huyeran del que (que,) que (3 seguidos adrede) lleva al queísmo; si vedaran en lo posible esa prodigalidad facilona de los adverbios terminados en mente (sic), una manera muy cómoda de darle impulsión al párrafo, pero al mismo tiempo, un modo seguro de empobrecerlo, pienso que los lectores se lo agradecerían. Con sonrojo le manifiesto lo siguiente: el artículo, aunque sea para Bohemia [una revista semanal cubana de divulgación, no especializada, nota de Argüelles] necesita mayor profundidad y reflexión, sin que quiera tacharlo de trivial, adocenado. Ud. lo puede hacer mejor. Hágalo.

Su Friol (rúbrica)

Posterior a estas observaciones, en hoja aparte, vienen algunas otras correcciones de Friol, al texto de Ramón. . Estas correcciones se refieren a páginas específicas del material, Así escribió: “p.2- la porción norte, p.3- hombre del Norte, p.4 vecino del Norte”. Como se observa, Ramón, al igual que muchos de los historiadores cubanos, utilizaba mucho el vocablo “norte” para referirse a los Estados Unidos de América. Para Friol, este modo de buscar sinónimos para no repetir el nombre del país era, como el mismo escribió “inadmisibles por su inexactitud” y pone al lado entre llaves los nombres de los tres países que integran la zona norte de América (Canadá, E.U. y México) como para subrayar que no solo Estados Unidos es el norte.

Conservo otra nota manuscrita de Friol donde me hace unas observaciones críticas en torno a un artículo que le entregué para su corrección. Existen puntos comunes con el anterior, pero la novedad de dicha nota es que está redactada en jocosa rima popular. El encabezado de esta peculiar composición dice así: Para el otro “divino Argüelles”⁴

Como siempre, lo que es tuyo
Lo leo con gran afán;
Pero, compadre, ¿querrán
Enloquecerme el tayuyo
Con tanta “mente”? Sí, intuyo
Que quiere hacerme rabiar
El clan del investigar
Del galopar estruendoso,
Sin darle nunca reposo
Al “mente” que ya es un mar.
Déjalo así, mexicano,
Déjalo así, bigotico⁵,
No estés de saltaperico
Cambiando el mango en banano
Reténlo todo en tu mano
Que el “mente” será jardín;
Pero te advierto (¡chirrín!)

⁴ Friol conocía la figura del abogado, político y diplomático español Agustín de Argüelles Álvarez González. (1776-1844) apodado “El divino” por su deslumbrante oratoria durante las Cortes de Cádiz. Es por ello que, en algunas ocasiones, y como llevo el mismo apellido del personaje español, me llamaba de cariñoso también “El Divino”. Así se explica que empleara en el encabezado “Para el otro ‘divino Argüelles’”.

⁵ Desde entonces, tenía un pequeño bigote, por eso, se explica lo de “bigotico”

Que más nunca lo señalo
Pues aunque halo y más halo
El “mente” no tiene fin
Friol (Rúbrica)

En cierta ocasión, Friol me hizo el comentario siguiente: “no entiendo por qué los historiadores abusan tanto de los adverbios terminados en “mente”. Rápido le contesté: “Maestro, la respuesta es muy sencilla: se presume de lo que se carece”. Al menos, logré sacarle una ligera sonrisa.

En otro momento, fui a visitarlo a casa y me dio mucha pena en las condiciones en que vivía. Su pequeño departamento, enclavado en el centro de La Habana, se estaba cayendo. Estaba todo apuntalado con postes de madera que apenas podían sostener el techo. Tenía libros por toda la casa; es más, las hileras de libros impedían ver las paredes. Vivía, con una de sus hermanas, en la calle Peñalver, la cual, como la mayor parte de las calles habaneras de entonces, se encontraba sucia en extremo. En limpieza, La Habana se asemeja mucho al Distrito Federal mexicano de los malos tiempos: ambos lugares poseen una buena cantidad de Detritus Fecales (para algunos, esta última expresión es el significado real de las siglas D.F.) Un día me atreví a decirle: “Maestro, ya tengo el estribillo para la guaracha que quiero componer en honor a su calle. Dice así: “La calle de Peñalver, es calle pa’ no volver”. ¿Por qué estaban sucias las calles de La Habana? No es porque no existieran personas para esa labor, sino por el exiguo salario que pagaban. Lo que se recibía de salario por ese tipo de trabajo, cualquier persona se lo podía buscar “cambalacheando” (revendiendo artículos) y sin tener que cumplir con un horario determinado. La población no es masoquista, los individuos sí.

Acaso esta sugerencia mía sobre la calle de Peñalver haya motivado que Friol concibiera una guaracha sobre esta calle habanera. También es posible que la haya concebido desde antes. El hecho cierto es que conservo una nota suya dirigida a Alberto Muguercia (musicólogo y quien formaba parte del equipo de los investigadores de la Biblioteca Nacional) donde Friol escribe: “Maestro Muguercia: A mi bobería, le hice una enmienda. Allá le va; perdóneme la lata de amigo”. Y en hoja aparte, escribe la letra de la canción que transcribimos a continuación:

Pepe el Bodeguero
(guaracha) Roberto Friol
En la calle Peñalver
Vivía Pepe el bodeguero,

Era español y don Juan,
Ladino y aventurero.
Pepe, Pepe

No había mujer en el barrio
A quien Pepe no asediara
Y más de una cedió
A su plata y a su labia
Pepe, Pepe

En el barrio se mudó
Una muy robusta dama
Y aunque tenía marido
Pepe comenzó a rondarla
Pepe, Pepe

Y tanto la enamoró
Que al fin claudicó la dama
Y dinero le pidió
A Pepe por sus diez gracias

Pepe, Pepe
Una sorpresa te aguarda
Pepe, Pepe
Una sorpresa te aguarda

Cuando Pepe descubrió
Que la dama estaba loca
Salió huyendo y no paró
Y hasta le dejó el dinero
Pepe, Pepe

Pepe,
Ya nunca podrás gozar
Del amor de aquel lucero
Pepe.
Ya nunca podrás burlar
Al marido lastimero,
Pepe, Pepe,
¡Pepe!

Muy posiblemente el tema de esta peculiar guaracha está basado en una historia real ocurrida en esa barriada habanera donde él vivía y que conocía bien, pues los bodegueros (así como los carniceros) son personas singulares en esos ámbitos y su solvencia económica los hace ser tanto lascivos con las mujeres (con todas quieren tener relaciones) como también, a la inversa, ser apetecibles o codiciados por distintas mujeres que están sin maridos o que desean mejorar su nivel económico. Toda una línea de investigación sociológica (a ver quién se anima).

Como el equipo de investigadores de entonces (años 80) estaba conformado en su mayoría por personas de edad avanzada, era lógico que se presentaran ausencias por enfermedades. Ya las agendas personales iban cambiando: de visitas recreativas o de esparcimientos a visitas médicas o ingresos hospitalarios (provisionales o permanentes). El más débil de salud era el poeta y crítico literario Octavio Smith que a sus cincuenta y tantos años se encontraba muy avejentado y parecía de setenta. Por cierto, él también debió de leer (y de sufrir) con las lecturas de los textos de los historiadores (en especial, de las mías). También nuestro jefe (Ramón de Armas) debía ausentarse por motivos de salud. Realmente, Friol gozaba de buena salud y no recuerdo ausencias de él por razones médicas. El hecho es que un día llego a mi escritorio y me encuentro unas notas manuscritas tuyas que aludían a la presencia de las enfermedades en nuestro equipo de trabajo. La composición, titulada, La Salación del Departamento dice así:

Poco a poco. Caballeros;
¡Que no se caiga el dinero!
Ante esta desolación

Hay aquí una salación
En este Departamento
Que parece un hospital
Pues nunca falta un enfermo

La próstata, los pulmones,
El corazón, los riñones,
La ciática, las pupilas,
(Conjuntivitis), la boca,
Y regiones terminales
Con venas de luz fatales

Sin contar los accidentes
Las caídas, malos gestos
Que hacen de los tendones
Cuerdas de violín crujientes
En fin, que esta salación
Hay que enfrentarla resueltos
O emigrar o quedar tiesos
Ante su radio de acción
Como ya no fabrican esencias de espiritistas
(Espíritu vencedor, Siete potencias), que espantan
Los espíritus oscuros
Y las salaciones tantas,
Un gran despojo es preciso
Con yerbas y solo yerbas
Para librarnos de ella:
Albahaca, paraíso,
Quitamaldición, verbena
Romerillo, abrecaminos
Mejorana y yerbabuena
¿Se ríen? Pues ya sabrán:
Aunque el poema sea malo
La salación es bien cierta
¡A correr y a comprar yerbas
Y a despojarnos hermanos!

Friol era muy disciplinado y siempre llegaba muy temprano al centro laboral. Por razones de trabajo, en particular para localizar información para sus estudios, debía salir fuera de la Biblioteca Nacional, pero le preocupaba mucho que se pensara que estaba en la calle realizando otras labores ajenas al trabajo. Por eso, en mi condición de sustituto del jefe del departamento, siempre me avisaba verbalmente de sus salidas, y si no me encontraba, me dejaba una nota manuscrita. Entre mis papeles, conservo aún algunas de estas notas. En la primera de ellas, con fecha del 8 de noviembre de 1983, tituló su aviso “A Mi Segundo Guapachá”⁶

⁶ Guapachá está utilizado en sustitución de Jefe. Es una expresión utilizada en el lenguaje popular cubano.

El espíritu errabundo
Tomó posesión de mí-
Voy a la casa de Uribe
El sastre de mi Cecilia Valdés
a otros lugares
Voy, pregúntale a Tomasi⁷,
Y si me ven por las calles,
Claro que investigo allí

En otra de sus notas, fechada el 25 de enero de 1984, escribió lo que sigue:

Si por demora de tantos
No llego vivo a aquel punto
Prometo que de difunto
He de venir a sonaros
Estoy fuera de la ley
Como declaró Patricio
Digo-fuera del mamey
Emplazado como un vicio
Cincuenta y seis no es cuarenta,
Aunque haya Friol para rato,
Sería el gran mentecato
Si apurarme no supiera
En fin, estas redondillas,
Cuartetas, o lo que sean,
Solo expresan una idea:
Dadme helado de vainilla

Para comprender mejor este humorístico texto, habría que decir que días antes, en una conversación informal que sostuvimos en nuestro Departamento, Patricio Bosch le manifestó a Friol delante de mí, no recuerdo exactamente el motivo, que se encontraba “fuera de la ley”, algo que a Roberto no le hizo ninguna gracia en ese momento. Pasados unos días, Friol ya digiere el señalamiento y se mofa de la expresión “boschiana”. En otra de sus notas, fechada el 26 de diciembre de 1985, Friol me escribió lo siguiente:

⁷ Se la memoria no me falla, está aludiendo a un compañero nuestro, al que llamábamos “Tomasito” (Tomás Fernández Robaina).

No me busquen en La Casa
Ni tampoco en La Archivina
Voy a trabajar en donde
La inspiración se duplica
Pues necesito acabar
Con lo estéril de mi mina.

En ocasiones, cuando Friol tenía que presentar algún texto para publicar (bien en alguna revista o en la editorial) se le daba tiempo para que lo terminara, ya en su casa o en otro lugar que no fuera la biblioteca para así evitar interrupciones. En realidad, a veces (o mejor muchas veces) costaba trabajo poder concentrarse en la oficina, pues laboraban varias personas y, como también los investigadores atendían a los usuarios, las pláticas de estos últimos impedían la necesaria concentración para la creación intelectual. En su caso, Roberto acudía mucho al Archivo (Nacional) para consultar documentos y escribir, por eso en el texto anterior escribe “La Archivina”, recurso utilizado para referirse al Archivo Nacional.

En mi condición de sustituto del jefe del Departamento, debía revisar las tarjetas donde los investigadores marcaban sus horas de entradas o salidas. Para dicha marcación, existía un reloj checador (llamado popularmente el “samurai” pues sus heridas afectaban económicamente a los trabajadores) que no perdonaba las llegadas tardes o las salidas antes de hora. Si bien los investigadores teníamos ciertas concesiones en cuanto al horario de trabajo, debíamos cumplir con las normativas administrativas de la institución y, dentro de estas últimas, la tarjeta era algo sagrado. Roberto era muy celoso con su tarjeta y siempre le preocupaba que no estuviera debidamente firmada por los responsables del departamento. Entre mis papeles, conservo una nota suya donde me escribió:

Argüellesón, son, son,
Argüellesón, son, son,
El primero era sábado
Y el domingo era dos
Arréglalo, lo, lo
“Pasito adelante, varón”
Ah, y ayer ¡!!
Y hoy, que me voy
Y no volvoy

Tengo mucho
Trabajoy
En el archivo voy
Adióy
Y cuando bajéis
Por favoréis
Me bajaréis
La tarjetéis
Que hayéis
[...]
Adioséis

Post Data: Y mi tarjeta del mes pasado todavía estaba en el tarjetero.
¡Qué eficiencia!

En otra de sus notas relativas a la tarjeta de entradas y salidas, me escribe dos cuartetas donde, a la vez de recordarme la revisión de su tarjeta, se refiere a su trabajo de investigación:

Afina la puntería
-la de arriba y la de abajo-
Y marca no sin trabajo
La tarjeta que me guía
La voy pasando muy bien
Trabajando y trabajando
-sin berrinche- y a mi mando
Yo mismo hallo mi Edén.

En su condición de crítico e historiador de la literatura, Friol evacuaba distintas dudas y preguntas de los usuarios asistentes a la Biblioteca Nacional interesados en esos temas. Asimismo, también daba asesoría a las catalogadoras y clasificadoras de la propia institución. En ocasiones, también se le pedía su opinión sobre los donativos hechos a la Biblioteca. Por cierto, en determinado momento le solicité su opinión sobre uno de estos donativos. En nota manuscrita que conservo me dice:

Querido Argüellesón: El volumen grande contiene las Poesías de Luisa Pérez de Zambrana, y lo menos que pueden hacer es mandar a encuadernarlo: es una poetisa valiosísima y casi todo o todo está

publicado. Habría que cotejarlo con la edición publicada de Ángel Huete. Ya vi todo lo demás, y copié lo que me convenía. Hasta la semana próxima. Gracias. Tu R. Friol”.

Por esa década de los ochenta, comenzaron las evaluaciones de los investigadores de todo el país para ubicarlos en sus respectivas categorías científicas y así poder otorgarles un salario de acuerdo al nivel alcanzado. Hasta donde recuerdo, había cuatro categorías: aspirante a investigador, investigador agregado, investigador auxiliar e investigador titular.

El propósito o finalidad de la evaluación era inobjetable; los medios para su implementación bastante cuestionables. Ante todo, porque los investigadores debían cumplir un conjunto de requisitos que eran muy difíciles de observar para las personas de edad avanzada como eran la participación en eventos científicos nacionales e internacionales, conocimiento de un idioma extranjero y, sobre todo, el conocimiento y dominio de la filosofía marxista. Este último requisito era una especie de talón de Aquiles que hacía que excelentes investigadores no pudieran ostentar la máxima categoría científica. Para ellos, no sólo era un problema monetario, sino de prestigio.

Los investigadores más jóvenes (entre los cuales, el que escribe se encontraba) no tenían mayores problemas, pues en sus carreras, o en posgrados posteriores, habían recibido cursos de marxismo-leninismo. Por cierto, una observación personal. En mi caso (supongo que también el de otros, pero no me atrevería a generalizar) estudié la carrera de Historia en la Universidad de La Habana, entre los años de 1968 y 1972 y seguí el marxismo con fervor o devoción. El marxismo, cual nuevo positivismo, era una especie de mega relato que tenía explicación certera para todo: desde el origen del universo hasta el fin de la humanidad. Lo que no resolvía el materialismo dialéctico, lo resolvía el materialismo histórico o, en su defecto, la economía política. Era un tipo de tríada científicista. Todo era tan fácil como para ser cierto. Pero, en aquel tiempo, estábamos encantados tanto con el discurso teórico como con la realidad socialista y no pensábamos que la Europa del Este iba a desaparecer. Como diría un amigo mío, con posterioridad a aquellos idílicos años, el “socialismo real” fue tan real que devino “realístico” o monárquico.

Incluso, recuerdo que tuve un profesor ruso (apellidado Lukianchuk, que había llegado a la Universidad de La Habana por el intercambio académico) quien impartió un posgrado de Comunismo Científico. El profesor deslizaba algunas leves críticas en torno al socialismo de su

país vinculadas con el verticalismo o centralismo burocrático, la falta de participación ciudadana, etc., y ello nos parecía algo injusto de su parte, o al menos incomprensible. Era tanto nuestro encantamiento con el modelo soviético que nos resistíamos a que fuese criticado, aun viniendo de una persona conocedora de esa realidad. Hasta llegué a pensar que el profesor era un revisionista o un renegado del socialismo. Los alumnos éramos más “papistas” que el Papa. Como diría el filósofo rumano Cioran “a los jóvenes no los seduce la tolerancia”, sino más bien lo contrario. Con el derrumbe del socialismo europeo, me convencí de que Lukianchuk tenía mucha razón. Me pregunto ahora cuántas cosas debió callar ante sus alumnos-feligreses, o mejor feligreses-alumnos, pues presumo que no nos dijo todo lo que sabía y preveía.

Ya las nuevas generaciones de estudiantes cubanos (sobre todo, a partir de los años ochenta) no veían la materia de Marxismo del mismo modo que los estudiantes de las décadas anteriores (60 y 70). Hasta donde recuerdo ya los nuevos estudiantes universitarios llamaban la asignatura de Marxismo (imprescindible en los distintos planes de estudio de cualquier carrera) “Ciencia Ficción” pues lo que planteaba en teoría estaba alejado de la realidad cotidiana. Resulta evidente que una cosa es el objetivo de una política educativa; otra, los resultados alcanzados por dicha política. Por cierto, este ambiente cubano de excesiva copia al modelo soviético ha sido brillantemente resumido en la novela de Leonardo Padura titulada *El hombre que amaba a los perros*, obra de ficción que enseña mejor que cualquier libro de historia.

En cuanto a Friol, recuerdo que consiguió y estudió el texto de Konstantinov titulado *Fundamentos de filosofía marxista-leninista*, el cual constaba de dos tomos (uno dedicado al materialismo dialéctico y otro al materialismo histórico). Esta obra era la bibliografía básica para someterse al examen oral (realizado en determinadas instituciones como la Universidad de La Habana, Academia de Ciencias, entre otras) y demostrar así el dominio de la filosofía marxista. También recuerdo que, por entonces, los investigadores de edad avanzada de nuestro equipo de trabajo me comentaban que ellos habían realizado su obra intelectual sin el conocimiento del marxismo y que mala o buena ahí estaba. En esa evaluación de los investigadores, Friol no alcanzó la categoría de investigador titular, sino la anterior, la de investigador auxiliar. No logro acordarme ahora donde estuvo el obstáculo o impedimento para que no obtuviera la máxima categoría. Lo que sí recuerdo es que nuestro jefe de departamento (Ramón de Armas), al igual que otros jefes de

colectivos de investigadores, presentó un recurso de apelación para que se reconsideraran los casos de investigadores con edad avanzada y con obra intelectual que no podían cumplir con todos los requisitos de la evaluación, como era el caso precisamente de Friol. En realidad, estos recursos no prosperaron.

Como anécdota, diré que tuve la oportunidad por entonces de participar en una reunión de la Comisión Científica del Ministerio de Cultura (al cual la Biblioteca Nacional pertenecía) y pregunté si había respuesta a los recursos de apelación pues ya habían pasado varios años de la evaluación y la contestación fue que, en realidad, ya quedaban muy pocos casos pendientes en el Ministerio. Como todos los investigadores nos conocíamos, estaba consciente de que quedaban pocos casos, pues ya los demás habían fallecido por lo que respondí, con ironía, que debíamos aceptar entonces que el hecho biológico inevitable (la muerte) era la gran solucionadora de los problemas del personal científico del ministerio. Desde entonces, comprendí que la muerte no es sólo el término de una vida personal, sino que también puede significar el término de una problemática social. Acaso sea triste, pero es real.

Felizmente, Friol sobrevivió la década de los ochenta (en la cual se centran estos comentarios), pero no así compañeros suyos del Departamento que se encontraban en una situación semejante respecto a las categorías científicas como eran el poeta y crítico Octavio Smith, el historiador de artes plásticas Guillermo Sánchez Martínez y el musicólogo Alberto Muguerca. Finalmente, se hizo justicia en su caso, pues, con posterioridad, recibió el Premio Nacional de la Crítica en tres ocasiones (1987, 1991 y 1997) y en 1998 obtuvo el Premio Nacional de Literatura. Por mi parte, aunque no soy crítico literario, simplemente amante de la Historia, de lo que conocí tanto de su vida como de su creación literaria, comparto la opinión de [...] Roberto Quiñones Haces quien escribió que

su obra se apartaba totalmente del coloquialismo y de la poesía triunfalista y politizada que entonces eran predominantes y que su vida demostraría que fue una voz singular dentro del vasto panorama de la literatura cubana, ya que en medio del maremágnum revolucionario, del enfrentamiento oficialista a la religión y de la omnipresencia política en el arte y la literatura, Friol se mostró como un poeta preocupado por temas hondamente éticos, por la conciencia y evolución de su fe cristiana y por las esencias estéticas de la poesía, algo que se apartó entonces de la práctica al uso [...] quienes creemos en la poesía, se-

guimos viendo en él un paradigma, pues nos ha legado la certeza de que se puede vivir y escribir sin dobleces...”⁸

Es válido que los escritores puedan elegir cualquier tema y tratamiento temático (construcción del socialismo, futuro luminoso de la sociedad, hombre nuevo, etc.), pero lo que no resulta válido es que la política cultural de un país (o de una institución pública) privilegie, ya sea en forma de premios, reconocimientos o en ediciones, las obras por su contenido político-ideológico y no por su calidad literaria. Es como si se privilegiara la pintura figurativa a la abstracta o se le diera preeminencia a determinados temas pictóricos en detrimento de otros. Lo mismo podría decirse en el ámbito del deporte o la cultura: escoger a los representativos nacionales con base en sus lealtades políticas y no de sus capacidades o destrezas. En resumen, sin libertad no hay arte, deporte o cultura o democracia. Por supuesto, no es lo único, pero sin ella todo lo demás no cuenta.

Por otra parte, habría que admitir que los reconocimientos y premios otorgados a Friol, ya a fines de los ochenta, son muestras o expresiones de una flexibilidad de la política cultural cubana, al menos, a nivel de institución cultural (Unión Nacional de Escritores y Artistas de Cuba). Ello no hubiera sido posible en las décadas anteriores.

Ya estando en el Centro de Estudios Martianos (comencé a laborar allí hacia 1990), Friol fue a visitarme y me dejó una invitación formal de la Editorial Letras Cubanas (perteneciente al Instituto Cubano del Libro) donde se invitaba a que participara en “el homenaje que se le brindará al destacado poeta e investigador Roberto Friol”, actividad que se llevaría a cabo en el Palacio del Segundo Cabo, ubicado en la Habana Vieja, el día jueves 23 de mayo de 1992. Sin dudas, dicho homenaje era expresión de una determinada apertura cultural de los nuevos tiempos. Como de costumbre, al no encontrarme, en ese lugar (los investigadores del centro sólo teníamos que asistir físicamente una vez a la semana) me escribió una breve nota al dorso de la invitación que decía así:

Co. Luis Ángel Argüelles.
Centro de Estudios Martianos
Presente

⁸ Véase Roberto Jesús Quiñones Haces “El poeta del silencio” (publicado el 3 de abril de 2013, consultado el 23 de abril de 2014). Disponible en: <http://www.cubanet.org/articulos/el-poeta-del-silencio/>

Estés o no estés, ¡estás! Acabas de darme más suerte. Compré ahora mismo Cuba y México⁹ a precio increíble. ¡Cuatro pesos los dos tomos! Vale. Martes

En verdad, el precio de cuatro pesos cubanos (menos de 10 centavos de un dólar) estaba súper regalado. Como Friol gustaba de caminar (y así evitaba las congestiones de las guaguas cubanas) posiblemente fue caminado a la sede del Centro de Estudios Martianos (ubicada en Calzada y 4, Vedado, en la casona donde vivió el único hijo del prócer cubano José Martí) para dejar la invitación. Presumiblemente en el trayecto, compró estos dos tomos (por eso, dice que “acabas de darme más suerte”). Por entonces en los alrededores de la institución martiana existían varios espacios donde se vendían libros viejos o de uso (por ejemplo, a un costado del Teatro Mella o frente al cine Trianón, ambos lugares situados en la conocida calle Línea del Vedado). Por cierto, dadas las limitaciones materiales (falta de locales para la compra y venta de libros) y legales (no autorización para que las personas se dedicaran a esta actividad) era común que algunas personas se adueñaran de espacios públicos para la comercialización de sus libros. Era un comercio informal pero que respondía a las necesidades de la población (las pocas librerías del estado no eran suficientes, ni eran de fácil acceso para toda la población).

Por último, para concluir estas remembranzas, observo que preparándome para viajar a México desde Cuba (supongo que sería a principios de la década del noventa) me encuentro con Friol y le platico del viaje. Si mal no recuerdo, le pregunté si tenía algún material para publicar¹⁰ y me expresó que conservaba un texto inédito sobre una novela mexicana (*El fin del mundo* del escritor Esteban Maqueo Castellanos), el cual había elaborado algunos años atrás para que sirviera de prólogo a una nueva edición cubana¹¹, pero en ese entonces el proyecto editorial no llegó a

⁹ Se refiere a la edición mexicana de la obra titulada *Cuba y México. Dos pueblos unidos en la historia*, publicada en 1982 por el Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A.C., que era dirigido por Martha López Portillo. Esta obra, en dos gruesos tomos, incluye una selección de artículos y documentos sobre los vínculos entre estos dos países y abarca desde principios del siglo XVI hasta la segunda mitad del siglo XX. El coordinador general de este proyecto fue Boris Rosen Jélomer y participaron tanto investigadores cubanos como mexicanos. El que escribe colaboró con dos ensayos en este libro. También Ramón de Armas escribió dos textos para este proyecto. Friol sabía que tanto yo como Ramón éramos colaboradores de esta obra y acaso ello lo haya motivado a su adquisición. Es costumbre generalizada leer a los amigos.

¹⁰ Para los autores cubanos el hecho de publicar fuera del país, al tiempo de enriquecer su curriculum, podría representar una entrada económica que mitigara las estrecheces cotidianas.

¹¹ Esta novela fue publicada inicialmente en La Habana en 1916, ya que por esos tiempos su autor

realizarse. Con gusto, recogí el prólogo de Friol y traté de que se editara en México, pero no se tuvo éxito. Aún conservo entre mis papeles su manuscrito mecanografiado. Acaso esa fue la última vez que conversé con Friol. Sirvan estos apuntes para conmemorar el próximo cuarto aniversario de su fallecimiento ocurrido el 3 de junio de 2010. ¡Descanse en paz, el Gordo Insurgente!

se encontraba refugiado en esta ciudad. Maqueo Castellanos utilizó el seudónimo de Un Doctor en Vacaciones en esta novela fantástica. En el prólogo de Friol se hace un lúcido análisis textual y contextual de la obra. El texto de Roberto refleja algunos interesantes aspectos de los contactos entre Cuba y México, en particular la presencia de un núcleo de intelectuales mexicanos emigrados en Cuba como resultado del proceso revolucionario mexicana iniciado en 1910. Por nuestra parte, observamos que Cuba devino segunda plaza americana (lógicamente, después de los Estados Unidos de América) en albergar a refugiados mexicanos provenientes fundamentalmente de la intelectualidad y de otros sectores medios y altos. Un grupo de exiliados mexicanos fundó en La Habana en el año de 1917 la revista *La América Española*, de tendencia porfirista y antinorteamericana. Al respecto, véase de Luis Ángel Argüelles Espinosa. Los refugiados mexicanos en Cuba (1910-1927). En línea. Disponible en: <http://cdigital.uv.mx/bitstream/123456789/3091/1/198970P117.pdf>

El Primer Congreso Internacional de Ciencia Política de la Amecip, Guanajuato 26-28 de agosto de 2013

*The First International Congress
of Political Science - Amecip,
Guanajuato on August 26-28, 2013*

Margarita Argüelles Gómez*

México logró instituir una asociación de politólogos representativa de la disciplina de nuestro país el 1 de junio de 2012, con el testigo de honor invitado para este cometido, el Dr. Glaucio Soares, entonces Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip). Este hecho cobra relevancia en tanto que, habiendo amplio número de profesionistas y científicos en Ciencia Política con reconocimiento nacional e internacional, no existía una asociación mexicana de politólogos que fuera representativa de la disciplina y que mereciera el reconocimiento de los organismos internacionales que asocian a los científicos y profesionistas de la Ciencia Política.

Con este impulso, después de un año y tres meses de preparación, se llevó a cabo el Primer Congreso Internacional de Ciencia Política en México con el propósito que quedó plasmado en el subtítulo: “Hacia la Institucionalización de la Ciencia Política en México” en la ciudad de Guanajuato del 26 al 28 de agosto de 2013.

Magistrales: reunión inédita

Las actividades que condujeron a la institucionalización de la Asociación implicaron una intensa y compleja actividad académica. Además, en esta ocasión la relevancia quedó de manifiesto en el hecho de que por primera vez en México se dieron cita ocho Ponentes Magistrales de suma impor-

* Profesora-Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, BUAP. Secretaria Ejecutiva de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (Amecip). *De Política*, REVISTA DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS / Año 2, núm. 2, enero-junio de 2014. pp. 187-193.

tancia para la comunidad de la Ciencia Política Internacional: Leonardo Morlino (Universidad LUISS, Italia), Timothy Power (Universidad de Oxford, Gran Bretaña), Philippe Schmitter (European University Institute, Italia), Lucy Frances Annie Taylor (University of London, Department of International Politics), Gianfranco Pasquino (Universidad de Bologna, Italia), Manuel Alcántara (Universidad de Salamanca, España), Ludolfo Paramio (Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España) y Dieter Nohlen (Universidad de Heidelberg, Alemania). Todos ellos recibieron la distinción de ser Miembros Vitalicios de la Amecip durante la asamblea estatutaria que se llevó a cabo al finalizar el Congreso.

Cooperación conjunta hacia la institucionalización

En la tarea de la coorganización, la participación del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG) y la Universidad de Guanajuato fue definitiva, además de la Fundación Konrad Adenauer. Es así como presidieron la ceremonia inaugural: El Dr. José Manuel Cabrera Sixto, Rector General de la Universidad de Guanajuato (UG); el Dr. Luis Felipe Guerrero Agripino, Rector Del Campus Guanajuato, la Dra. Teresita De Jesús Rendón Huerta Barrera, Directora de la División de Derecho, Política y Gobierno; el Mtro. J. Jesús Badillo Lara, Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato; Dr. Stefan Jost, Konrad Adenauer en México; Dr. José Manuel Luque Rojas, Presidente de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas; la Dra. Margarita Argüelles Gómez, Coordinadora General del Congreso y Secretaria Ejecutiva de la Amecip, y en representación del Gobernador del Estado, Lic. Miguel Márquez Márquez, el Director General de Enlace Gubernamental de la Secretaría de Gobierno, Lic. Salvador Ernesto Villegas Bermúdez.



Igualmente, en la construcción del Primer Congreso Internacional Amecip fue puntual el seguimiento de la Dra. Teresita Rendón y del Lic. Eduardo García Barrón (Secretario Ejecutivo del IEEG), así como las acciones operativas de la Lic. Laura Razo del IEEG, y de la Lic. Efigenia Corona y de la Dra. Aidé Hernández, de la UG. No será suficiente agradecer su dedicación, empeño y resolución para sortear circunstancias propias de una organización integral cuyos resultados fueron más que evidentes.

Invitados Especiales de Asociaciones hermanas

De la misma forma, se dieron cita 16 participantes especiales que la Amecip consideró por su relevancia en la representación de la politología. La invitación corrió para los directivos de 14 instituciones: Claudia Sylvia Heiss Bendersky, Presidenta de la Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP); Gabriela Ippolito De O'Donnell, Fundación Kellog; Glaucio Soares, Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip); Juan Luis Paniagua, Presidente de la Asociación Española de Ciencia Política (Aecpa); Patricia Muñoz Yi, Presidenta de la Asociación Colombiana de Ciencia Política (Acpol); John Ishiyama, Miembro del Comité Ejecutivo de American Political Science Association (Apsa) USA; Federico Irazábal, Secretario General de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política (Aucip); Terrell Carver, Secretario de Relaciones Internacionales de la Political Science Association (PSA) de Gran Bretaña; Simón Pachano Holguín, Presidente de la Asociación Ecuatoriana de Ciencia Política (Aecip); Carlos Milani, Secretario General de las Asociación Brasileña de Ciencia Política (ABCP); Simona Piattoni, Directora del Comité Ejecutivo de la European Consortium for Political Research (ECPR); Stefan Just, de la Fundación Konrad Adenauer-México; Nicole Stopfer, de la *Fundación* Konrad Adenauer-México; Héctor Fix, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; José Viacava, Miembro del Comité Directivo de la Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP); Jaime Baeza, Miembro del Comité Directivo de la Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP).

Durante el Congreso, siete de estos invitados especiales (foto siguiente página), presentaron la situación que guarda la ciencia política en sus países en Europa, la ECPR, y en América Latina: Aecpa, Acpol, Aucip, PSA, Aecip y ABCP. Un espacio de reflexión y gran aprendizaje.



Ponencias y Presentaciones académicas

Para dar cumplimiento a la Convocatoria, el Comité Científico se dio a la tarea de dictaminar los resúmenes y ponencias que se aceptaron en los 28 Ejes dispuestos.

Después, el ejercicio académico que se vivió durante tres días estuvo coordinado por los responsables, especialistas en los temas relacionados.

Ejes y Coordinadores, Primer Congreso Amecip

1. Historia de la Ciencia Política en México y América Latina	Dr. Víctor Alarcón Olguín
2. Democracia	Dr. Fernando Barrientos Del Monte
3. Democracia, Calidad de las Elecciones y Organismo Electorales	Dra. María de Lourdes Rosas López
4. Partidos Políticos y Sistema de Partidos	Dr. Jesús Alberto Rodríguez Alonso
5. Instituciones Y Políticas Públicas	Dr. Fernando Patrón Sánchez / Dr. Víctor Figueras Zanabria
6. Cultura Política	Dr. José María Infante
7. Género Y Política	Dra. María del Rosario Varela
8. Comportamiento Político, Opinión Pública y Elecciones	Dr. Ernesto Hernández Norzagaray
9. Comunicación Política	MC. Lerins Varela Castro
10. Política Comparada	Dra. María de Lourdes Rosas

11. Derecho Constitucional y Sistema de Gobierno	Dr. Jesús Tovar / Dr. Jorge Mena
12. Poder Judicial	Dr. Jorge Mena Vázquez
13. Religión y Política	Dra. Nelly Caro Luján
14. Seguridad Nacional, Seguridad Humana y Estudios de Conflictos	Dra. Laura Nelly Medellín
15. Ciudadanía y Sociedad Civil.	Dra. Laura Collin Harguindeguy
16. Teoría Política	Dr. Felipe Carlos Betancourt
17. Administración Pública y Gobernanza	Dr. Roberto Moreno Espinosa
18. Acción Colectiva y Movimientos Sociales	Dr. Eduardo Bautista Martínez / Dra. Margarita Argüelles
19. Transparencia y Rendición de Cuentas	Dr. Juan Antonio Taguenca Belmonte
20. Poder Legislativo y Ejecutivo	Dra. Margarita Jiménez Badillo
21. Comportamiento Electoral	Dr. Hernández Norzagaray
22. Globalización y Relaciones Internacionales	Dra. Laura Del Alizal Arriaga
23. Juventud y Política	Dra. Lourdes C. Pacheco Ladrón
24. Gobiernos Locales	Mtra. Laura Elena Arellano
25. Medios y Política	Dra. Anna María Fernández Poncela
26. Derechos Humanos	Dra. María Teresa Villareal
27. Educación y Política	Mtro. Germán Rodríguez Lule
28. Sociedad y Democracia	Dr. Víctor Muñoz Patraca

Durante el desarrollo del congreso, se presentaron 10 libros y 2 revistas: 1. Carlos Navarro: *Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada*, 2. Carlos Rodríguez Solera: *Equidad Educativa en México*, 3. Gabriela Ippolito-O'Donnell: *The right to the city. Popular contention in contemporary Buenos Aires*, 4. Manuel Alcántara y María Laura

Tagina: *Elecciones y política en América Latina: 2009-2011*, 5. Julio Franco: *Diseño de Políticas Públicas*, 6. David Arellano Gault y Felipe Blanco: *Políticas Públicas y Democracia*, 7. Dante Avaro, Daniel Bello, Carlos Moreira, Pablo Salvat, Jesús Tovar (Coordinadores): *Elecciones, Participación Política y Calidad de la Democracia en América Latina*, 8. Francisco Reveles: *La Ciencia Política en México Hoy. ¿Qué sabemos?*, 9. Víctor Espinoza Valle y Alejandro Monsiváis Carrillo: *El deterioro de la democracia: consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*, 10. Daniel Añorve: *Los BRICS: Entre la multipolaridad y la unipolaridad en el siglo XXI*, 11. Revista de la Universidad de Guanajuato: *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, No. 3, 12. Revista de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas: *De Política*.

El lunes 26 de agosto, primer día de Congreso, se llevó a cabo el Homenaje póstumo que recordó, más que el trabajo intelectual incuestionable y trascendente, la calidad humana de Guillermo O'Donnell, remembranza a cargo de Leonardo Morlino, Manuel Alcántara, Philippe Schmitter, Timothy Power y Gabriela Ippolito-O'Donnell.



El segundo día, Gustavo Emmerich fue recordado como el amigo y el profesor “Uno de los Nuestros”, por Víctor Alarcón, José Manuel Luque, Mario Bassols Ricárdez y Enrique Cuna Pérez, con la presencia de sus familiares.

Miembros Vitalicios

En un acto sin precedentes, la Junta Nacional Directiva acordó otorgar un reconocimiento significativo y la Membresía Vitalicia a: Leonardo Morlino, Timothy Power, Philippe Schmitter, Lucy Taylor, Gianfranco

Pasquino, Manuel Alcántara, Ludolfo Paramio, Dieter Nohlen, Ponentes Magistrales que impulsaron de muy diversas formas a la naciente Asociación Mexicana de Ciencias Políticas. La ceremonia se llevó a cabo en un ambiente fraterno durante la Primera Asamblea General de los 296 miembros numerarios y 284 supernumerarios que se dieron cita el 28 de agosto de 2013.

Asistentes

Con un total de 466 ponentes aceptados y 359 ponencias, el dinamismo académico cumplió el cometido propio de cualquier asociación: discutir los principales aspectos teóricos y prácticos de la disciplina en congresos anuales.

Además, hubo un total de 500 estudiantes de 20 universidades del país y 200 asistentes como público en general, que hicieron el total de 1266 asistentes al congreso.

La representación de 18 países, 32 universidades y 6 instituciones, refrendó el comienzo de una nueva época y, de hecho, la institucionalización de la Ciencia Política en México. Los esfuerzos de este encuentro se cristalizaron cuando el 20 de enero de 2014 recibimos por parte de la International Political Science Association (IPSA), la notificación de que Amecip había sido reconocida como miembro número 52, un reconocimiento que da el giro que esperábamos desde el acto fundacional.

Los retos no dejan de presentarse. Hemos dejado patente que los politólogos de México pueden agremiarse. Este primer Congreso nos permitió conocer los avances que se tienen en el campo de la investigación, pero también apreciamos que los jóvenes politólogos se preparan para continuar en la construcción de la disciplina y desean también que se institucionalice. Continuaremos en este camino y en la permanente actitud de agremiar a los politólogos mexicanos que responden a la pregunta ¿quién hace ciencia política?, con propuestas para el desarrollo político de nuestro país.



reseñas

¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*

*Could we reduce corruption in Mexico?
Possibilities and limits of the resources within reach*

Víctor M. Figueras Zanabria**

Introducción

¿Cómo entendemos la corrupción? ¿Cómo la definimos? ¿Cómo podemos eliminarla o al menos reducirla? Estas son las preguntas centrales de este texto, que busca poner en la mesa de la discusión las posibilidades “reales” –y por tanto iniciales, poco claras, incompletas, limitadas, imperfectas– de atender el problema de la corrupción en nuestro país.

Los costos de la corrupción para México son evidentes y alarmantes: la economía del país ocupa el lugar 12 en el nivel mundial pero al mismo tiempo ocupa el lugar 61 en el índice global de Desarrollo Humano; en 2010 los mexicanos gastamos 32 mil millones de pesos en “mordidas”; 4 de cada 10 pequeñas y medianas empresas (Pymes) hacen pagos extraoficiales a servidores públicos, por un monto de casi 30 mil millones de dólares, que son equivalentes a 4.5 % del PIB.

Además de estos costos, que se traducen en un enorme lastre para nuestro desarrollo, la permanencia y el crecimiento de la corrupción en nuestro país indican un problema más grave: *su internalización*. De tan presente en nuestra vida diaria la corrupción se nos ha vuelto invisible

* Arellano Gault, David (2012), *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 216 pp.

** Profesor-Investigador, Centro de Estudios en Ciencias de Gobierno y Política (CEGOP). Coordinador del Doctorado en Ciencias de Gobierno y Política. Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico (ICGDE).

De Política, REVISTA DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS / Año 2, núm. 2, enero-junio de 2014. pp. 195–198.

y hasta aceptable: frases como “el que no transa no avanza”, “vivir fuera del presupuesto es vivir en el error” o “un político pobre es un pobre político” denotan una práctica, si no legitimada a los ojos de la sociedad, al menos tolerada como un mal necesario. Del otro lado, las autoridades supuestamente encargadas de atender y resolver este problema, nos tienen ya acostumbrados a discursos grandilocuentes, lugares comunes y muy pocos —o nulos— resultados.

Contenido

El autor plantea desde el inicio que el alcance del estudio es modesto, pero también trata de ser claro y concreto al quitar la retórica que oscurece el acercamiento a la corrupción como un fenómeno complejo, enquistado en instituciones formales e informales, al adelantar propuestas para definirla y, para, a partir de ahí, buscar formas de al menos “contenerla”, ya que evitarla o erradicarla —según el mismo autor— no parece posible.

El hilo conductor del documento es la presentación, discusión, análisis y reflexión de cinco herramientas organizacionales diseñadas para contrarrestar diversas prácticas de corrupción: las auditorías, las sanciones para servidores públicos, los conflictos de interés y su regulación, la figura del *whistleblower* o informante y el servicio civil de carrera. La descripción de estos instrumentos, sus intencionalidades, aplicaciones internacionales, así como sus alcances y límites aparentes para el caso mexicano sirven para estructurar la discusión de la complejidad del fenómeno de la corrupción, su capacidad para instalarse en las organizaciones e instituciones, para desarrollar esquemas alternativos de incentivos y, en fin, para convertirse en un elemento más del sistema, trascendiendo la esfera de la acción individual.

Así tenemos que las auditorías, en sus diversas modalidades, alcanzan sólo a ser un detector de irregularidades que requiere mucho trabajo adicional para, al menos, poder llegar a determinarse si a) la irregularidad sí constituye un acto de corrupción, b) para documentar éste, y c) para generar evidencia que sustente una sanción, proceso al que se le denomina “auditoría forense” y que en nuestro país es aún una práctica inusual, especialmente en gobierno.

En cuanto a las sanciones y conflictos de interés de funcionarios públicos se presenta el dilema de cómo identificar y castigar actos corruptos y conflictos de interés en el estado actual de sobrerregulación de la función pública que, entre otros efectos nocivos, genera parálisis burocrática. La

cantidad de reglas a observar hoy por los funcionarios es, paradójicamente, producto de esfuerzos para desincentivar conductas inadecuadas pero, al mismo tiempo, inhibe su entusiasmo y capacidad de innovación al complejizar en exceso el cumplimiento de sus funciones. De manera similar, es contradictorio que haya un enorme entramado normativo para el actuar público y que, no obstante, la identificación, definición (tipificación) y sanción de los conflictos de interés sea prácticamente inexistente o se encuentre en una etapa incipiente. En este escenario la detección, persecución y sanción de actos de corrupción, incluidos los debidos a conflictos de interés, se vuelve un proceso complicado, tardado y costoso, enredado en un mar de reglamentos, normatividad y subjetividad de los participantes en él.

En lo referente a la figura del informante, apenas utilizada en nuestro país, surgen más dudas que certezas. Su denominación, *whistleblower*, en el sentido de quien delata, ya indica el serio problema de la relación del sujeto con la organización y la tensión entre lealtad y obligación moral a la que el informante se ve sometido. Otro tema extremadamente delicado es la confiabilidad del sujeto, el control de actos de revanchismo o venganza, y su seguridad, tanto dentro de la organización como fuera de ésta. Estas condiciones también subrayan la naturaleza profundamente personal del acto de delatar, que surge de una motivación individual de dar cumplimiento a un *deber ser*, asumiendo los costos que conlleva esta acción. Como vemos, imaginar, construir y operar un sistema confiable que incentive las delaciones y proteja a los delatores es una tarea sumamente complicada y costosa.

Finalmente, sobre el servicio civil de carrera, sus bondades y límites, se ha escrito bastante y solamente subrayo que es la apuesta de más largo plazo para cambiar los comportamientos no deseados (corruptos) mediante la internalización de valores que caracterizan el espíritu de cuerpo de las burocracias profesionales y reputadas (como es el caso de Francia, por ejemplo). Es la propuesta más comprensiva pero probablemente también la más costosa en tiempo y recursos. Sus propias complejidades quedan de manifiesto con la experiencia del servicio profesional de carrera del gobierno federal mexicano que, a diez años de funcionamiento, tiene aún una cobertura muy limitada y su efectividad como sistema de contratación con base en el mérito y la capacidad técnica sigue siendo muy cuestionada.

En cada caso, los instrumentos revisados muestran lo complicado que es rastrear actos de corrupción al estar estos incrustados en las estructuras y procesos de las organizaciones y porque los involucrados

forman redes y son usualmente capaces de adelantarse a las medidas preventivas y correctivas ajustando sus comportamientos y modos de acción. Por otra parte, las herramientas anticorrupción en general son incompletas, imperfectas, costosas, y mucho menos adaptables que los fenómenos que buscan limitar.

Una de las conclusiones más interesantes del trabajo es que el entendimiento de la corrupción puede ser mejor si se le considera como un problema sistémico y no como actos individuales. En este sentido las soluciones no pueden ser completas y definitivas sino parciales, con avances graduales, y siempre costosas. Otra es que ser realista para combatir la corrupción también significa ser estratégico y en este sentido el autor sugiere que sería más inteligente invertir tiempo y recursos en dismantelar una red amplia de corrupción que seguir tratando de atrapar funcionarios de alto perfil. Lo estratégico de una acción de este tipo tiene que ver con sus alcances, su contundencia y también con la señal de seriedad y compromiso que el gobierno daría a los ciudadanos.

Conclusión

Aunque el texto es riguroso en términos académicos, su forma de presentar los casos y los datos utilizados es accesible y útil para públicos más amplios que sólo los especialistas, particularmente para profesionales que se desempeñan en el sector público.

Dada la magnitud del problema y su grado de penetración social, este libro constituye una llamada de atención para que recuperemos la intención de enfrentarlo seriamente, pero ahora de una manera más inteligente y realista, dejando de lado los muchos mitos (positivos y negativos) que rodean a la tristemente célebre “corrupción en México”.

Del exotismo al sentido común*

*From the exotismo** to the common sense*

Víctor Reynoso***

De algo exótico e inaceptable para la realidad mexicana, la disciplina de las políticas públicas va ocupando el lugar que debe tener entre ciudadanos y gobernantes: ser parte de nuestro sentido común. Un aporte importante en esta dirección es el libro de Julio Franco Corzo, *Diseño de políticas públicas*, impreso por primera vez en 2013 y con una afortunada segunda edición en 2014, ambas editadas por Iexe.

Diversos e importantes méritos encontrará el lector en este texto: partir de casos concretos y ejemplares de lo que el gobierno no debe hacer; una buena presentación de la disciplina de las políticas públicas; un conocimiento no solo teórico, sino también de la realidad del mundo de la política; una herramienta ideada por el autor, la ALOP, que destaca y describe los cuatro elementos decisivos para una política pública exitosa.

La introducción del libro está hecha de casos fallidos, de políticas de gobiernos mexicanos que costaron cientos de millones de pesos y que no aportaron ningún beneficio público: la “Célula” en Puebla, el RENAUT del gobierno federal, el Agrocentro Siglo XXI en Veracruz, la mega-escultura al mestizaje mexicano en Chetumal. Elefantes blancos productos de ocurrencias de servidores públicos en los que se ha desperdiciado el escaso presupuesto público.

Lo que lleva al autor a cuestionar un lugar común: que los gobiernos no generan bienes públicos porque no tienen los suficientes recursos económicos. Franco Corzo presenta datos de cómo han aumentado notablemente los presupuestos para mejorar la competitividad del país y la educación y cómo los resultados están lejos de lo esperado. Dinero ha habido, resultados no.

El problema está en la falta de método. Y es lo que la disciplina de las políticas públicas puede dar. Empezando, resalta el autor, con eva-

* Julio Franco Corzo, *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, ed. Iexe, México, 2ª edición, 2014.

** Way of performing the exotic thing.

*** Profesor investigador de la UDLAP.

De Política, REVISTA DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS / Año 2, núm. 2, enero-junio de 2014. pp. 199–200.

luaciones *ex ante*, es decir, evaluaciones rigurosas de los proyectos que se pretenden implementar.

Pero no se piense que esa disciplina es un recetario para la panacea. La ALOP nos muestra ya la complejidad de requisitos para que una política sea exitosa: una buena base *analítica*, *liderazgo*, *organización* con el personal y los recursos adecuados y finalmente *políticos* hábiles. No son cosa de otro mundo, pero no siempre es fácil conjuntarlos. Destaco la definición de política que da el autor: “la suma de la experiencia y de la habilidad para entender y conducirse entre la marea de intereses, procedimientos y limitantes que existen dentro de la función pública”.

Sin esta visión integral no puede haber buenas políticas públicas. Se requiere de conocimiento, de análisis, de ciencia causal para poder diseñar e implementar una buena política. Pero sin un líder emprendedor que sea capaz de proponer objetivos y movilizar a los demás no habrá buenas políticas. Tampoco las habrá si no se cuenta con un aparato de burócratas profesionales y eficientes, motivados y experimentados, capaces de llevar a la práctica la política diseñada.

Finalmente está la indispensable habilidad política. Para algunos las políticas públicas son la “tecnificación de la política”, es decir, la exclusión de intereses, valores, conflictos. Nada más falso. La técnica es indispensable, pero la multiplicidad de intereses estará siempre ahí, complicando la realización de objetivos. Lo que se podría llamar “político tradicional”, ese que es capaz de entender “los intereses, procedimientos y limitantes” implicados en una política y de conducirse entre ellos, sigue siendo una pieza indispensable.

Una frase popular que resume el espíritu de las políticas públicas es la que dice que el camino del infierno está empedrado de buenas intenciones. En pocos ámbitos de la vida humana esto es tan cierto como en el arte de gobernar. Por ahí va el principal objetivo de este libro: “transformar buenas intenciones en proyectos viables”.

No por casualidad, la introducción de las políticas públicas en México como área de conocimiento coincidió con el principio del fin del viejo régimen autoritario, a fines de los años ochenta y principios de los noventa del siglo xx (no por casualidad, coincidió también con la destrucción del Muro de Berlín). La perspectiva teórica y los valores que implican no tuvieron una aceptación fácil e inmediata. En muchos medios académicos se les rechazaba: son anglosajonas, y no aplican a la realidad mexicana. Eran, según esto, exóticas a nuestra idiosincrasia. No era un argumento, sino un prejuicio, como podrá apreciar cualquiera que lea el libro de Julio Franco Corzo.

Colaboradores

Arnaldo Córdova

Profesor emérito de la UNAM, Doctor en Derecho y en Ciencia Política. Autor de obras clásicas sobre la política mexicana, como *La ideología de la Revolución mexicana*, *La política de masas del cardenismo* y *La formación del poder político en México*. Traductor de Umberto Cerroni. Como intelectual y militante de la izquierda mexicana, fue analista y actor de la transformación del sistema político autoritario del último cuarto del siglo pasado. Fue un destacado diputado por el Partido Socialista Unificado de México en la LII Legislatura (1982-1985). Su último libro fue *La Revolución en crisis. La aventura del Maximato*. Falleció el 30 de junio de 2014.

Dieter Nohlen

Politólogo alemán. Profesor titular emérito de Ciencias Políticas en la Facultad de Ciencias económicas y sociales de la Universidad de Heidelberg. Es sin duda el experto más en el estudio de los sistemas electorales y sus consecuencias políticas. Ha publicado numerosos libros, entre ellos *Sistemas electorales del mundo*, *Sistemas electorales y elecciones*, *Elections in Africa: A Data Handbook* (y otros con el mismo título sobre Asia y el Pacífico, la América y Europa), *Sistemas de partido y ley electoral*, *Sistemas electorales y partidos políticos*, *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos*, *El institucionalismo contextualizado*. Miembro vitalicio de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas desde 2013.

Ludolfo Paramio

Doctor en Ciencias Físicas, periodista y político. Es profesor e investigador del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Ha publicado artículos en numerosas revistas académicas de Europa y América. Entre sus libros destacan: *Clases medias y procesos electorales en América Latina (2009-2010)*, *La socialdemocracia maniatada: de los orígenes y la edad de oro a la trampa de la crisis de la Eurozona*, *Clases medias y gobernabilidad en América Latina y la socialdemocracia*. Ha sido profesor en las Universidades Autónoma, Complutense de Madrid, del País Vasco, de Santiago de Compostela, Internacional de Andalucía, en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Miembro vitalicio de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas desde 2013.

Gianfranco Pasquino

Politólogo y político italiano. Profesor titular en la Universidad de Bolonia y profesor asociado en la Universidad John Hopkins. Senador de la República Italiana entre 1983 y 1992 y de 1994 a 1996. Discípulo de Norberto Bobbio y Giovanni Sartori es uno de los politólogos italianos más reconocidos. Entre otros libros ha publicado: *Sistemas políticos comparados: Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos*, *Maestri de la ciencia política*, *Il sistema politico italiano*, junto con Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, *Nuevo curso de Ciencia Política*, *La oposición*, *Politica e istituzioni*, Miembro vitalicio de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas desde 2013.

Gabriela Magdaleno del Río

Licenciada en Sociología por la UAM, Maestra en Sociología Política por el Instituto Mora y Candidata a Doctora en Ciencia Política por la UNAM. Ha publicado sobre poder legislativo, cambio institucional, representación parlamentaria, comportamiento de los legisladores, análisis organizacional y elecciones locales. Ha participado en proyectos sobre ciudadanía, derechos sexuales y reproductivos, violencia de género, calidad de la democracia, calidad de las elecciones, desempeño gubernamental, trata de personas y megaproyectos y ciudadanía. Esto en instituciones como la UAM, Instituto Nacional de las Mujeres, FLACSO, PNUD y el Instituto Mora. Correo: gaby-adel@hotmail.com

Gabriela Yáñez Rivas

Licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana, Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México y candidata a Doctor en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Ha impartido cursos de ciencia política y políticas públicas a nivel maestría y doctorado en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Actualmente profesor de la Universidad Autónoma del Estado de México; ha participado en diferentes proyectos de investigación orientados a la evaluación cualitativa de programas sociales en el CIDE. Sus líneas de investigación son política y políticas públicas, análisis de redes sociales y educación superior. Especialista en partidos políticos, análisis de redes y temas de educación. gaya_862003@yahoo.com

Mario Ricciardi

Licenciado en Relaciones Internacionales egresado del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política y de la Universidad de las Américas, Puebla (UDLAP). Cuenta con estudios en ciencias políticas y relaciones internacionales en la UDLAP, en la Universidad de Belgrano de Buenos Aires, Argentina (UB) y en la Universidad de California en Santa Bárbara, Estados Unidos (UCSB). Sus temas de estudio y especialización rondan en las ciencias políticas, principalmente en el cabildeo o *lobbying*, los grupos de interés y la democracia. Ha sido asistente parlamentario en el H. Congreso del Estado de Puebla y secretario técnico y secretario particular del Instituto Municipal de Planeación del Ayuntamiento de Puebla.

Luis Ángel Argüelles Espinosa

Natural de Cuba. Licenciado en Historia por la Universidad de La Habana (Cuba) y Maestro en Historia de México por El Colegio de Puebla, A.C. Ha publicado distintos libros como *Martí y México*, *Juárez y Cuba*, *Temas cubano mexicanos* y *La Modernidad y yo*, además de artículos sobre las relaciones entre Cuba y México. Como profesor, ha impartido cursos sobre historia, redacción, metodología de investigación, seminario de tesis, entre otros. Actualmente los temas de desarrollo humano (resolución de conflictos, perdón y emociones) han centrado su interés debido a su trascendencia para el crecimiento personal e imparte cursos sobre estos asuntos. Email: habaneropoblano@gmail.com

Margarita Argüelles Gómez

Doctora en Gobierno, Gestión y Democracia por el Colegio de Tlaxcala (Coltla), Maestra en Educación y Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. Acreditó un Diplomado en Análisis Político (CIDE) y una Especialidad en Comunicación por la Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia). Pertenece a la Red Calidad de la Democracia en México desde 2009, al Comité Académico del EGEAL-Ciencias Políticas y Administración Pública en CENEVAL, A.C. Tiene publicaciones en temas de género, elecciones, movimientos sociales y políticas públicas. Fue electa Secretaria Ejecutiva de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas, Amecip, A.C., de la que es miembro fundador. Es profesora en la facultad de Ciencias Políticas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Instrucciones para colaboradores

De Política, Revista de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (Amecip), es una publicación semestral de carácter académico, editada y distribuida por la misma Asociación, cuyo propósito es publicar y difundir trabajos de investigación originales e inéditos en el área de la Ciencia Política que contribuyan al avance de la disciplina, especialmente en México, al tiempo que sean referentes para entender mejor la realidad política de México, América Latina y el mundo. Las colaboraciones publicadas se dividen en cuatro secciones:

1. Artículos de investigación científica: Productos de investigaciones empíricas con el adecuado fundamento teórico. Deberán tener la siguiente estructura: introducción, metodología empleada, marco conceptual, desarrollo, resultados obtenidos, conclusiones y bibliografía.
2. Artículos sobre el estado de la cuestión: resultados de investigaciones sobre algún tema, teórico o empírico, de la ciencia política, con el fin de dar cuenta de sus avances, límites y tendencias, con especial atención al caso mexicano.
3. Miscelánea: sección que incluye colaboraciones en las siguientes categorías: a) Perfiles /semblanzas, b) monográficos y c) documentos.
4. Reseñas: espacio de crítica y revisión bibliográfica de novedades editoriales, nacionales y extranjeras, cuya temática sea de interés y trascendencia para la disciplina politológica.

Sólo los dos primeros tipos de colaboración (artículos de investigación científica y artículos sobre el estado de la cuestión, se someterán a proceso de arbitraje). El resto, miscelánea y reseñas, no se consideran artículos de investigación científica y, por tanto, no agotan el proceso de arbitraje. La revista está dirigida a un amplio y variado público, entre los que destacan: académicos, investigadores, estudiantes universitarios, funcionarios públicos, actores sociales y representantes populares.

Normas de publicación

1. Sólo se publicarán trabajos originales e inéditos.
2. El envío de colaboraciones implica que el autor confirma que su artículo no ha sido postulado simultáneamente ni aceptado para publicación en otra revista o medio de divulgación impreso o electrónico.
3. La entrega de colaboraciones irá acompañada de la carta cesión de derechos y certificado de originalidad que los autores deben diligenciar al momento de enviar sus colaboraciones.

4. Todas las contribuciones se someterán a dictamen por pares académicos (especialistas nacionales e internacionales), acogiendo la modalidad de doble ciego. El proceso de arbitraje es anónimo y se desarrolla bajo los siguientes aspectos: a) Relevancia, pertinencia y originalidad temática, b) Discusión de la materia y contribución para el avance de la disciplina, c), Consistencia y estructura de la exposición de objetivos, d) Evaluación del uso y actualización de las fuentes, e) Correspondencia de la metodología con los objetivos de la investigación y/o reflexión teórica, f) Coherencia expositiva y g) Cumplimiento de los criterios editoriales de la revista. Los resultados del arbitraje pueden ser: a) admitido sin reserva, b) admitido con reserva o c) no admitido.
5. Los trabajos que hayan obtenido dictamen favorable y que por razones editoriales no alcancen a publicarse en el número progresivo de la revista, se reservarán para el siguiente.
6. En hoja anexa el autor debe indicar su nombre completo, filiación institucional actual y correo electrónico vigente. Así mismo, deberá incluir una reseña curricular con extensión no mayor a un párrafo (12 líneas aproximadamente), donde resalte los siguientes aspectos: institución de adscripción, grados académicos, líneas de investigación, libros y artículos publicados recientemente, premios recibidos, cargos y distinciones académicas, entre otros datos de interés académico.
7. El idioma oficial de la revista es el español. Las colaboraciones recibidas en otros idiomas (inglés, francés, italiano o portugués) se publicarán tal cual. No obstante, se consideran inéditos los trabajos escritos en idioma diferente al español, pero que hayan sido traducidos por primera vez a éste.
8. Todas las colaboraciones deberán entregarse en versión electrónica bajo las siguientes características:
 - a. Extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25; escrito con letra Arial de 12 puntos, con interlineado de 1.5; márgenes: izquierdo y derecho de 3 centímetros; superior e inferior de 2 centímetros.
 - b. Para el caso de las reseñas, éstas tendrán una extensión máxima de cinco cuartillas y deberán ser de libros académicos actuales sobre cualquiera de las áreas de interés de la Ciencia Política.
9. Las colaboraciones, salvo las reseñas, deberán incluir: Título, Resumen, Palabras Claves, Sumario, Introducción, Desarrollo, Conclusiones y Bibliografía. El título debe resumir la idea principal del trabajo de la forma más precisa y menos extensa posible. El resumen será descriptivo del contenido del trabajo con extensión no mayor a un párrafo (12 líneas aproximadamente). Las palabras claves oscilarán entre 3 y 5, y deberán dar cuenta del contenido científico del artículo. El título, resumen y palabras clave deberán traducirse al idioma inglés.

10. Las citas y referencias bibliográficas deberán incluirse en el cuerpo del texto, bajo el estilo de redacción de la American Psychological Association (APA). De manera ilustrativa, se ofrecen los siguientes ejemplos:

a) Entre paréntesis: Apellido(s) del autor(es), año de edición de la obra y número de página. Ejemplo:

Sobre la nulidad de las elecciones hay muchos autores que ofrecen argumentos convincentes, sin embargo "es Andreas Von Thur quien ofrece una mejor definición de la naturaleza de la nulidad, alejada de las nociones de sanción o pena, para fines electorales" (Ackerman, 2012:46).

b) Cuando en el cuerpo del texto se mencione algún elemento de la ficha, en la referencia sólo se asentarán los datos complementarios. Ejemplo:

- Respecto a la democracia, Sartori (2008) ha escrito...
- También Norberto Bobbio (2000) ha escrito sobre la relación entre democracia y liberalismo.

c) Respecto a las notas a pie de página, éstas deberán ser exclusivamente explicativas.

11. Al final del texto deberá incorporarse un listado completo de la bibliografía empleada, alfabéticamente ordenada y con sangría francesa, en el siguiente orden:

a) Libros: Apellido(s), Nombre(s) (año de publicación). Título de la obra en cursiva, Ciudad de publicación y editorial(es).

b) Capítulos de libros: Apellido(s), Nombre(s) (año de publicación). "Título del capítulo entre comillas", en Nombre(s) (ed. o eds. / comp. o comps.), Título de la obra en cursivas, Ciudad de publicación, editorial(es) y páginas que comprende.

c) Artículos en revistas: Apellido(s), Nombre(s) (año de publicación). "Título del artículo entre comillas", Título de la publicación en cursivas, vol., núm., periodo de la edición y páginas que comprende el artículo.

d) Páginas electrónicas: al igual que los artículos en revistas, agregar la fecha de consulta después de la dirección electrónica del sitio consultado. Ejemplo:

Müller Creel, Oscar A. (2012). "La responsabilidad civil del servidor público en el combate a la corrupción", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LVII, núm. 214, enero-abril de 2012, pp. 165-185. Disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys> [7 de noviembre de 2012].

Las colaboraciones deberán enviarse a la Secretaría Ejecutiva de la Asociación, con atención al Dr. Víctor Manuel Reynoso, Director Editorial, indicando que desean ser publicados en la revista, a la siguientes direcciones electrónicas: amecipdepolitica@gmail.com / vmra58@yahoo.com.mx

Instructions For Contributors

In Politics, Is a Journal of the Mexican Association of Political Science (Amecip), it is a biannual academic publication, edited and distributed by the same Association, whose sole purpose is to publish and make public original unprecedented research in the area of Political Science that can contribute to the advancement of the discipline, especially in Mexico, at the same time becoming a reference to a better understanding of the political reality of Mexico, Latin America and the world. Published collaborations are divided into four sections:

1. Scientific research articles: research items with proper theoretical rationale. They should have the following structure: introduction, methodology, conceptual framework, development, results, conclusions and bibliography.
2. Articles on the state of affairs: the result of research on a topic, theoretical or empirical, in political science, in order to account for their progress, limits and trends, with special attention to the Mexican case.
3. Miscellaneous: section that includes collaborations in the following categories: a) profiles / descriptions, b) monographs c) documents.
4. Reviews: space for criticism and literature review of new publications, domestic and foreign, whose subject of interest and concern is the discipline of political science.

Only the first two types of collaborations (research papers and articles on the state of affairs, would be submitted for arbitration). The rest, miscellaneous and reviews are not considered scientific research articles and, therefore, do not use up the arbitration process. The journal is aimed at a wide and varied audience, among which are: academics, researchers, students, government officials, social actors and people supporters.

PUBLICATION GUIDELINES

1. Only original and unpublished papers will be published.
2. By sending collaborations it implies that the author confirms that his/her article has not been postulated simultaneously or accepted for publication elsewhere or through print or electronic distribution.
3. Delivery of collaborations will be accompanied by the transfer of rights letter and certificate of authenticity that authors must fill out when submitting their collaborations.
4. All contributions will be subject to academic peer evaluation (national and international experts), receiving double-blind treatment. The arbitration process is anonymous and is developed under the following aspects: a) Relevance, applicability and thematic originality, b) Debate of the subject matter and contribution to the advancement of the discipline, c), consistency and structure of the statement of objectives, d) Evaluation of the use and updating of the sources, e) Correspondence of the methodology with the objectives of the research and / or theoretical reflection, f) Narrative consistency g) Compliance with the journal editorial policy. The results of the arbitration may be: a) accepted without reservation, b) taken with reservation or c) not supported.
5. Papers that have obtained favorable endorsement, but do not reach editorial publication the subsequent issue of the magazine, will be reserved for the next issue.
6. In an enclosed page the author must provide his/her full name, current institutional affiliation and current email. It also should include a curriculum summary no longer than a paragraph (12 lines or so), which highlights the following aspects: institution of affiliation, degrees, areas of research, recently published books and articles, awards, titles and academic honors, and any other data of academic interest.
7. The official language of the journal is Spanish. Contributions received in other languages (English, French, Italian or Portuguese), will be published as is. However, it is considered unpublished work written in languages other than Spanish that have been translated for the first time.
8. All contributions should be submitted in electronic version under the following characteristics:
 - a. Minimum length of 15 pages and a maximum of 25, written in Arial type 12 points, 1.5 lines spacing, between margins: left and right 3 inches, top and bottom 2 inches.

- b. In the case of reviews, they must have a maximum of five pages and must be of current scholarly books on any of the areas of interest in political science.
9. Collaborations, except the reviews, should include: Title, Abstract, Keywords, Summary, Introduction, Development, Conclusion and Bibliography. The title should summarize the main idea of the work of the most accurate and in the least extension as possible. The abstract should be a description of the content, no longer than a paragraph (12 lines or so). The keywords will range between 3 and 5, and shall account for the scientific content of the article. The title, abstract and key words should be translated into English.
10. Citations and references must be included within the body of the text, under the writing style of the American Psychological Association (APA). Illustratively, the following examples are provided:
- a) In parentheses: Name(s) of author(s), year of publication of the book and page number. Example:

On the subject of invalid elections many authors provide compelling arguments, however, " Andreas Von Thur is the one who offers a better definition of the nature of nullity, away from notions of penalty or punishment, for electoral purposes" (Ackerman, 2012 : 46)

- b) When in the main body of the text, reference is made to any part of a date, the reference should only contain supplementary information. Example:
- With regard to democracy, Sartori (2008) has written ...
 - Also, Norberto Bobbio (2000) has written about the relationship between democracy and liberalism.
- c) With respect to the notes as footnotes, they must be exclusively explanatory
11. At the end of the text a complete list of the literature used should be, listed in alphabetical order and indented in French style, in the following order:
- a) Books: Surname (s), name (s) (year of publication). Title of work in italics, City of publication and publisher (s).
- b) Chapters in books: Surname(s), name(s) (year of publication). "Chapter title

- in quotes" in Name(s) (ed. or eds. / Comp., Or comps.), Title of work in italics, city of publication, publisher(s) and pages included.
- c) Articles in journals: Surname (s), name (s) (year of publication). "Title of article between quotes", Title of publication in italics, vol., No., Editing period and pages covering the article.
 - d) Web Pages: the same as journal articles add the date of consultation after the electronic address of site visited. Example:

Müller Creel, Oscar A. (2012). "The liability of the public servant in the fight against corruption", in *Journal of Social and Political Sciences*, year LVII, no. 214, January-April 2012, p. 165-185, ISSN 0185-1918. Available at <http://http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys> [November 7 2012].

Contributions should be sent to the Executive Secretary of the Association, with attention to Victor Manuel Reynoso PH.D, Editorial Director, indicating that they wish to be published in the journal, to the following addresses: amecipdepolitica@gmail.com / vmra58@yahoo.com.mx



El Instituto de Investigaciones Sociológicas de la
Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca
Convoca al proceso de selección

para cursar la

Maestría en

SOCIOLOGÍA

**2015
2016**

Inscrito en el PNPC - CONACYT.

Período de registro

Febrero - Agosto 2014

Para mayor información:

www.bjuajyo.edu.mx

coordinacion.postgrado@bjuajyo.edu.mx

International Political
Science Association

Association internationale
de science politique

Executive Committee / Comité exécutif

President / Président
2011-2013: Prof. Robert Ross

President-Elect / Président élu
2013-2015: Prof. Robert Ross

First Vice-President / Vice-président
Prof. Robert Ross

Second Vice-President / Vice-président
Prof. Robert Ross

Other members / autres membres

Prof. Robert Ross

Montréal, January 30, 2014

Dr. José Manuel Luque Rojas
Mexican Political Science Association
Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP)
Siempre Viva Number 1976
Jardines del Bosque, Los Mochis
Sinaloa, México CP 11600
MEXICO



Dear Dr. José Manuel Luque Rojas,

The Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP) candidacy for the IPSA collective membership has been reviewed by the Committee on Participation and Membership during the last IPSA Executive Committee meeting (#113) in Helsinki (Finland) on December 13-14, 2013. The Committee warmly recommended the acceptance of your candidacy, and I am happy to inform you that the candidacy was later formally accepted by the IPSA Executive Committee. Everyone was very impressed by the quality of the candidacy and the fast development of your association. Therefore, on behalf of the Executive Committee, I would like to warmly welcome the AMECIP to the IPSA family.

The IPSA Executive Committee has granted the AMECIP one (1) seat at the IPSA Council. The next Council will take place during the next IPSA World Congress of Political Science in Montréal. You will receive a letter for the nomination of your representative in the next days. The membership contribution of AMECIP was set at US\$100 per year.

IPSA is constantly working for the benefit of their national association members as one of our primary goals is to promote political science research around the globe. We are pleased to count the community of Mexican Political scientists amongst our collective members.

Know that you can always contact Mr. Mathieu St-Laurent, our Membership Services & External Relations Manager, if you have any comments or questions.

We look forward to closer collaborating with you.

Sincerely,

Guy Lachapelle
Secretary General

www.ipsa.org

Services clients / Clientes generales

222, rue Saint-Jacques, 2^e étage
Montréal, Québec H2Y 1K1

T: (514) 939-1111
F: (514) 939-1111

**International Political
Science Association****Association internationale
de science politique****Executive Committee / Comité exécutif****President / Président**

David Held, UK

Vice-President / Vice-président

Richard Smith, UK

Chair / Président

By Thomas Brune

Vice-President / Vice-président

Muel Kaptein, NL

Other members / Autres membres

Christina Zwarg, DE

Yoon Gwan-sik, KR

Advisory Committee / Comité consultatif**Members of International Advisory Committee**

David Held, UK

Richard Smith, UK

Thomas Brune, DE

Muel Kaptein, NL

International Political Science Review**Revue internationale de science politique****Editor / Éditeur**

Richard Smith, UK

Executive / Exécutif

Richard Smith, UK

International Political Science Review**Revue internationale de science politique****Editor / Éditeur**

Richard Smith, UK

Richard Smith, UK

IPSA Secretariat / Secrétariat général**Editor / Éditeur**

Richard Smith, UK

Richard Smith, UK

www.ipsa.org**Secretary General / Secrétaire général****Secretary / Secrétaire**

Richard Smith, UK

I am also very happy to announce that IPSA is now co-owner (along with De Gruyter) of the online journal *World Political Science Review*. The journal, which will change name to *World Political Science (WPS)* in January 2015, has the mandate to publish English translations of prize-winning articles nominated by prominent national political science associations and journals around the world. We have already started working on the knowledge transfer with the objective of launching the journal at the upcoming World Congress. You will soon have access to more details on your association profile of the IPSA website. We hope you will embrace this new endeavor and help us make it a success.

I would like to also remind you that, thanks to our website, Facebook and Twitter pages, and the monthly newsletter, IPSA has an important platform to disseminate information to tens of thousands of political scientists around the world. You can at any time post news, calls for papers, events, job postings and other related information you wish to publicize from your association IPSA online profile. This profile also allows you to manage a profile for your association, keep your coordinates up to date, consult and manage IPSA Council documents and activities, and much more. If you forgot how to access your profile or need any information regarding the collaboration between your association and IPSA, do not hesitate to contact Mathieu St-Laurent, our Membership Services & External Relations Manager (membership@ipsa.org).

You will also find attached all the guidelines for submission of applications for the various IPSA awards to be presented at the 2014 Congress. Details are also available in the Awards section of the IPSA website. We hope to receive candidacies from you for these awards.

IPSA is honored to count the Mexican Political Science Association amongst its national association membership. We thank you for your sustained support to the discipline and for your involvement in the international community of political scientists.

We look forward to hearing from you soon.

Sincerely,



Guy Lechapelle
Secretary General

Secretary / Secrétaire

Richard Smith, UK

