

Las preferencias institucionales de los legisladores: evidencia sobre el caso mexicano.

Alejandro Monsiváis Carrillo*

Este trabajo examina los factores asociados con las preferencias institucionales de los representantes populares a partir del caso de México. El análisis se hace con base en dos encuestas aplicadas a diputados mexicanos en los períodos legislativos 2003-2006 y 2006-2009 y en el proceso de discusión de la iniciativa de reforma política que tuvo lugar en 2011. Se encuentra evidencia de que las preferencias de los legisladores están influidas por consideraciones estratégicas vinculadas al tamaño de los partidos en la cámara, la relación con el poder ejecutivo y otros elementos contextuales, como las expectativas electorales de los partidos. Se señala también que el carácter estratégico de las preferencias de los políticos puede ir a contracorriente del fortalecimiento democrático.

Palabras clave: legisladores, instituciones, reforma política, democracia, representación, México..

This paper examines the variables associated to the institutional preferences of political representatives using evidence from Mexico. The analysis is based upon elite surveys conducted on Mexican deputies elected to the 2003-2006 and 2006-2009 periods of Congress. It also relies on the political process that took place during the discussion of a reform initiative in 2011. The results show that the political preferences of lawmakers are influenced by such factors as the size of their party in the assembly, the executive-legislative relationships, and electoral expectations of parties. This paper underscores that strategic preferences and behavior may run in the opposite direction of the strengthening of democracy

*Key words:*lawmakers, institutions, political reform, democracy, representation, Mexico

Fecha de recepción: 07/01/2012

Fecha de aceptación: 27/02/2012

INTRODUCCIÓN

La premisa de las distintas variantes del enfoque institucionalista es que las instituciones políticas importan¹. Para el análisis político, las instituciones son las reglas establecidas formalmente en las constituciones políticas, las leyes y los ordenamientos normativos o programáticos que están respaldados por la autoridad del Estado (Carey, 2000)². Una extensa literatura muestra que las instituciones son factores determinantes de fenómenos tan diversos como la participación electoral, la estructura de la representación legislativa, el número de partidos, la estabilidad de las políticas públicas, el gasto gubernamental, entre otros (entre otros, véase:

1 La literatura institucionalista es extensa. Para un panorama general y las diversas agendas de investigación vigentes, véase: Peters (2005), Rhodes et. al. (2008), y Shapiro et., al (2007).

2 En tanto reglas formales, las instituciones deben distinguirse de las organizaciones que las hacen valer y los comportamientos que regulan. Debe considerarse, por otra parte, que no todas las instituciones políticas son de carácter formal. Acerca del rol de las instituciones políticas informales, véase: Helmke & Levitsky (2004).

* Profesor-investigador de El Colegio de la Frontera Norte, México.amonsi@colef.mx

Mainwaring & Shugart, 1997; Norris, 2004; Persson & Tabellini, 2003; Shugart & Carey, 1992; Stein & Tomassi, 2008).

Hasta hace poco, sin embargo, el origen y evolución de un determinado arreglo institucional no había sido necesariamente el principal objeto de interés. Lo que se conoce del funcionamiento de las instituciones es debido a que se les ha tomado como factores dados. Una reciente vertiente de análisis institucional, en cambio, plantea que las instituciones son un resultado endógeno del proceso político (Carey, 2000; Colomer, 2005; Carroll & Shugart, 2007; Diermeier & Krehbiel, 2003): no son impuestas de fuera, sino que se construyen a partir de los intercambios entre distintos actores. Entonces, para entender adecuadamente su funcionamiento es necesario analizar también los procesos en los que emergen y se configuran.

Este planteamiento es central para entender las dinámicas de cambio institucional. Si el funcionamiento de la democracia depende de las reglas vigentes en el régimen, entonces es necesario entender los procesos asociados a los cambios institucionales en los que se ponen en juego las reglas democráticas. En América Latina, por ejemplo, durante las últimas décadas se han impulsado una amplia variedad de reformas estatales (Lora, 2007; Payne, 2007). ¿Qué factores han influido en esos procesos de reforma? Identificar estos factores puede contribuir a tener un mejor conocimiento de la manera en que se relacionan las estrategias de los actores políticos, el cambio institucional y el fortalecimiento democrático.

En este trabajo se abordará una problemática puntual: ¿cómo explicar las preferencias institucionales de los legisladores? A fin de cuentas, la elección de instituciones políticas durante un proceso de reforma recae sobre los representantes populares. ¿Qué motiva a un representante a preferir una determinada regla electoral sobre otra, por ejemplo? Para efectuar este análisis se recurrirá al caso mexicano. A lo largo de más de una década, aunque no se haya llegado a materializar, una de las prioridades de la agenda pública en México ha sido la reforma política del Estado. ¿Cuál es la posición al respecto de los representantes políticos? Para aportar elementos para una respuesta a esa pregunta se emplearán datos proporcionados por el Proyecto de Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) desarrollado por la Universidad de Salamanca. Se analizará, también, el caso de la iniciativa de reforma política que se discutió en la Cámara de Diputados en el otoño de 2011.

La evidencia procesada permite afirmar que los legisladores tienen preferencias institucionales influenciadas por la posición relativa que tiene el partido al que pertenecen en el contexto político-electoral.

Las preferencias de los políticos son instrumentales y estratégicas: buscan maximizar sus beneficios. No obstante, para entender el tipo de instituciones que favorecen hay que poner atención al contexto. Concretamente, hay que observar la relación que se tiene con el poder ejecutivo y las expectativas de desempeño electoral. De aquí se desprende, como se mostrará más adelante, que el fortalecimiento democrático puede prolongarse indefinidamente si no se conecta directamente con las estrategias partidistas.

Este trabajo se organiza del siguiente modo: la primera sección describe en lo general a las instituciones representativas mexicanas. En segundo lugar se presenta evidencia de las preferencias institucionales de los legisladores mexicanos que estuvieron en la Cámara de Diputados durante los períodos 2003-2006 y 2006-2009. En la tercera sección se discute una serie de hipótesis empíricas. En la cuarta parte se aborda el caso de la reforma política del 2011 y se discuten los resultados encontrados. Las conclusiones contienen una recapitulación de los planteamientos.

LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS EN MÉXICO

México es un país que pasó por un prolongado período de transición política hasta convertirse en una democracia electoral³. La transición mexicana comenzó con la reforma política de 1977, que modificó aspectos del sistema electoral y estableció condiciones para incorporar a los movimientos y partidos políticos de la izquierda en la arena electoral (Merino, 2003). La transición concluyó con las reformas constitucionales de 1996, que dotaron de plena autonomía al Instituto Federal Electoral y crearon un sistema de gobernanza electoral apropiado para la conducción de elecciones competitivas, legales y legítimas (Eisendstadt, 2004; Greene, 2007; Magaloni, 2006; Schedler, 2004). El triunfo de un candidato de la oposición en la elección presidencial de 2000 fue la prueba de que México era una democracia electoral consolidada.

A grandes rasgos, los principales logros de las reformas institucionales implementadas entre 1977 y 1996 fueron dos (Molinar & Weldon, 2001): por un lado, el establecimiento de un sistema de gobernanza electoral que diera certidumbre acerca de la limpieza y legalidad de las elecciones; por el otro, la apertura de las instituciones representativas a fuerzas políticas ubicadas en distintos puntos del espectro ideológico. Estas reformas han dado lugar a un sistema multipartidista moderado.

³ Acerca del proceso de democratización en México existe una bibliografía que se divide en numerosas ramas de especialización. Para una revisión de los desafíos que enfrenta actualmente la democracia mexicana, véase: Seele & Peschard (2010).

Las instituciones representativas mexicanas están definidas por los atributos del sistema presidencial en un estado federal. El poder ejecutivo es unipersonal y se elige cada seis años. La Cámara de Diputados se constituye por 500 legisladores, 300 de los cuales son electos en distritos uninominales mediante el sistema de mayoría y los restantes 200 se asignan conforme una variante del sistema de representación proporcional, en el que se aplica un cociente electoral y los escaños se otorgan a los restos mayores. Los diputados se eligen cada tres años. La Cámara de Senadores está compuesta por 128 representantes que se eligen cada seis años en las 32 entidades federativas y el Distrito Federal. De los 128 senadores, 64 se eligen por el principio de mayoría relativa —es decir, el partido más votado en cada entidad gana dos senadores—. Otros 32 son asignados a la primera minoría: el partido que quede en segundo lugar de la votación en el estado que corresponda. Finalmente, se reparten 32 senadores más de manera proporcional a la votación nacional obtenida por los partidos políticos.

El sistema presidencial mexicano fue un sistema *presidencialista* en tanto se mantuvieron cuatro condiciones necesarias (Weldon, 2002): el sistema presidencial en la Constitución, un partido gobernante que controló la presidencia y las dos cámaras del Congreso, disciplina en el partido gobernante y el reconocimiento del presidente como líder del partido en el poder. Faltando cualquiera de estas condiciones, argumenta Weldon (2002), el *presidencialismo* desaparece. Entonces, lo que queda formalmente es un sistema presidencial con un poder ejecutivo singularmente débil, que dispone en la práctica sólo del poder de vetar las leyes en lo general —recientemente se legisló la desaparición del “veto de bolsillo”, que permitía al presidente postergar indefinidamente la promulgación de una ley⁴—. Es decir, el presidente carece de poderes de decreto, iniciativa preferente o poderes de agenda. Para gobernar con eficacia, el presidente mexicano depende del apoyo de un partido disciplinado que tenga una mayoría en el Congreso. Sin embargo, desde 1997 hasta 2009, ningún partido político obtuvo el 50 por ciento más 1 de los legisladores de la Cámara de Diputados.

Las expectativas de una reforma política integral provienen desde la década de los noventa, pero adquirieron centralidad a partir de la alternancia en el año 2000. La reforma política tendría que cumplir la función de marcar un antes y un después en la historia del régimen mexicano.

⁴ El 17 de agosto de 2011, el presidente firmó el decreto que reforma a los artículos 71, 72 y 78, de la Constitución. A partir de esta reforma, el Poder ejecutivo dispone de 30 días hábiles para promulgar lo que haya sido aprobado por las dos cámaras del Congreso o emitir observaciones. De no hacerlo, la cámara de origen procederá a publicar el decreto dentro de los diez días hábiles siguientes

Después de setenta años de la hegemonía de un mismo partido, el Partido Revolucionario Institucional, el régimen político requería iniciar una nueva etapa con instituciones acordes con una democracia renovada. Esta aspiración no cumple meramente una función simbólica. La democracia mexicana está constituida por un diseño que puede ser más eficiente. Ninguno de los dos presidentes del PAN, Fox y Calderón, pudo impulsar una reforma de gran envergadura. Por así decirlo, Fox dilapidó el mandato de las urnas que lo llevó al poder y Calderón sometió como iniciativa un “decálogo de la reforma política” a finales del año de 2009, que no prosperó como se esperaba.

Sin reforma institucional, los gobiernos de la alternancia han enfrentado persistentemente el problema de los gobiernos sin mayoría —situación en la que también se vio el PRI entre 1997 y 2000—. Durante el segundo periodo de sus respectivas administraciones, Fox y Calderón se encontraron ante una Cámara de Diputados en la que su partido tenía una proporción de escaños inferior a la del principal partido opositor, el PRI. El partido de los dos presidentes de la alternancia, de hecho, tuvo un número de legisladores que era insuficiente para sostener un veto del ejecutivo, que requiere al menos el 35 por ciento más 1 de los legisladores de la cámara. Esta situación ha estado acompañada de una política de confrontación, que ha dificultado la gobernabilidad y entorpecido la implementación de reformas necesarias en materia social, política y económica⁵. Además del problema de gobernabilidad, las reglas vigentes mantienen una situación en la que la rendición democrática de cuentas se encuentra rezagada. Durante la última década, la representación y responsividad democráticas, sujetas al escrutinio y control ciudadano, han salido debilitadas. Son múltiples los factores implicados en esto: la prohibición de la reelección aplicada a todos los cargos de representación popular y la restrictiva normatividad que regula la formación de los partidos políticos son dos de los principales. Los partidos políticos se han convertido en maquinarias de competencia electoral que se favorecen de las relaciones de conveniencia que establecen con poderosos grupos de interés, que reciben fuertes cantidades de financiamiento público y rinden pocas cuentas, tanto en términos contables como políticos.

La revisión de las reglas de la democracia representativa no ha desaparecido de la agenda política en México. El desempeño futuro de la democracia mexicana estará ligado, en buena medida, al tipo y alcance

⁵ Casar (2008) argumenta que son infundadas las acusaciones de improductividad legislativa y bloqueo que se le hacen al Congreso mexicano. Sin embargo, a partir de la democratización, como muestran Lehoucq et. al. (2005), ha surgido un modelo de formulación de políticas que entorpece la adopción de reformas legales e institucionales que puedan perjudicar los intereses de los partidos políticos y otros actores con poder de veto.

de reformas en las instituciones representativas que logren implementarse (Negretto, 2010b). Sin embargo, para entender las dinámicas de cambio institucional en este país, es necesario estudiar las preferencias institucionales de los políticos y las circunstancias en las que estas preferencias han interactuado con posibles situaciones de reforma. Una contribución en esa dirección se realiza en las secciones siguientes de este trabajo.

LAS PREFERENCIAS DE LOS LEGISLADORES MEXICANOS

¿Qué tipo de arreglos institucionales prefieren los políticos y representantes populares? ¿Cuáles son las tendencias registradas entre los legisladores mexicanos en materia de organización de las instituciones representativas? Aunque este tipo de preguntas son de enorme interés para el análisis político, existen pocas bases de datos que proporcionen información sistemática al respecto. Una de esas excepciones la constituye el Proyecto Élites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) (Alcántara, s/f), que es parte del Observatorio de Elites Parlamentarias de América Latina (ELITES). ELITES, a su vez, está enmarcado por el Observatorio de Instituciones Representativas (OIR), que ha sido impulsado por Manuel Alcántara Saéz, del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, en la Universidad de Salamanca. OIR ha construido un significativo y valioso acervo de información estadística en temas de partidos políticos, elites parlamentarias e instituciones judiciales. El PELA cuenta con bases de datos recabadas a partir de encuestas aplicadas en los poderes legislativos de 18 países latinoamericanos desde 1994 hasta 2011, en algunos casos⁶.

En México se han aplicado cinco rondas de entrevistas en los períodos legislativos de 1994-1997, 1997-2000, 2000-2003, 2003-2006 y 2006-2009. Para este estudio se utilizarán los datos correspondientes a las legislaturas de 2003-2006 y 2006-2009, por dos razones: que estos períodos corresponden a la post-alternancia en el país y que en estos dos levantamientos se utilizaron los mismos reactivos para medir las actitudes hacia las instituciones electorales. En el período 2003-2006, de 125 entrevistas a legisladores contempladas en la muestra, se realizaron 124, equivalentes el 24.8 % de la Cámara de Diputados. En 2006-2009 se diseñó una muestra que requería 129 entrevistas, de las cuales se realizaron 128. En ambos casos, la muestra es representativa del tamaño de los partidos políticos en la cámara.

El proyecto PELA contiene reactivos que permiten analizar las preferencias de los legisladores con respecto a tres tipos de instituciones. En aras de la concisión, se denominarán aquí como “modelo de represen-

⁶ Para mayor información, véase: <http://americo.usal.es/oir/elites/>

tación”, “sistema electoral” y “relación ejecutivo-legislativo”. Se definen de esta forma:

Modelo de representación. Esta variable mide la preferencia por un sistema de representación mayoritario o proporcional. El reactivo utilizado dice: “En la actualidad, se discute mucho sobre las ventajas e inconvenientes de los distintos sistemas electorales. Piense en las elecciones a la Cámara de Diputados y tomando en consideración las siguientes dos escalas, dígame por favor, cuáles cree que serían las posiciones ideales para su país en cada una de ellas”. Las respuestas pueden variar de 1 a 10, donde la opción “Sistema proporcional que garantice la representación equitativa de todas las fuerzas políticas” tiene un valor de 1 y “Sistema mayoritario que garantice gobiernos fuertes y efectivos” asume un valor de 10.

Sistema electoral. La segunda variable es la que mide la preferencia entre un sistema de voto personalizado o un sistema electoral de lista cerrada. Como indicador se utilizó la misma pregunta que en el caso anterior. Las respuestas pueden variar de 1 a 10, donde el valor de 1 lo tiene la opción “Sistema de voto personalizado que garantice una relación cercana entre el elector y sus diputados” y el valor de 10 la alternativa “Sistema de voto de lista cerrada que favorezca la formación de partidos fuertes y cohesionados”.

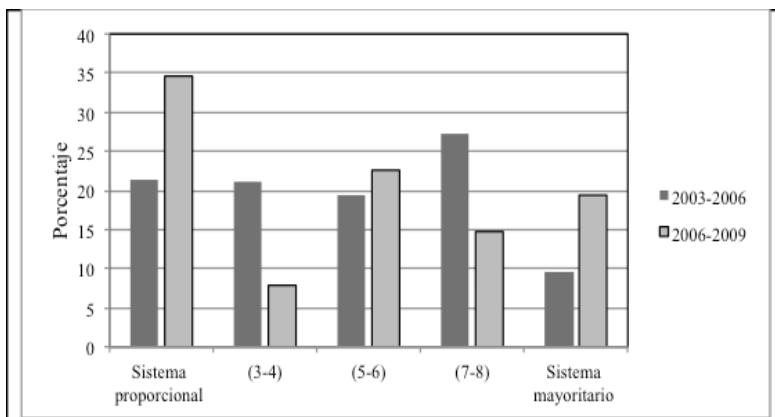
Relación ejecutivo-legislativo. La tercera variable registra el grado de acuerdo con alguna de las dos alternativas siguientes: “Aumentar las atribuciones del Presidente en detrimento de la Cámara” y “Aumentar las atribuciones de la Cámara en detrimento del Presidente”. Esta vez la escala varía de 1 a 5.

Las gráficas 1 a 3 muestran la distribución de preferencias en torno a estos tres tipos de instituciones entre los integrantes de las legislaturas LIX y LX de la Cámara de Diputados. Puede verse, en primer lugar, que parece existir una mayor proporción de legisladores que se inclinan a favor de un sistema de representación proporcional e incluyente. Sin embargo, es preciso destacar que en la legislatura 2003-2006 hay una tendencia notoria a favor del sistema electoral mayoritario. En la siguiente legislatura, el porcentaje más alto de diputados se identifica con un sistema proporcional, pero continúa manifestándose una proporción igualmente relevante a favor del sistema mayoritario. En este caso, en breve, no existe un sistema de representación que tenga las preferencias de una clara mayoría.

En cambio, en los otros dos arreglos institucionales sí puede discernirse una tendencia con mayor nitidez. Los legisladores prefieren, y en

especial los que pertenecen a la legislatura 2006-2009, un sistema de voto personalizado. En esto siguen una tendencia internacional en la que se espera que los representantes puedan responder de manera individual por su desempeño (Carey, 2008). Por otra parte, también se puede percibir, a partir de la gráfica 3, que existe una tendencia a preferir atribuciones que favorezcan a la Cámara de Diputados aunque vayan en detrimento del presidente. Es difícil encontrar legisladores que estén a favor de fortalecer al presidente a costa del Congreso, pero no a la inversa. No obstante, tanto en el período 2003-3006 como en el período 2006-2009, la mayoría de los legisladores optan por una situación intermedia, en la que ninguno de los poderes deba conseguir más facultades a costa del otro.

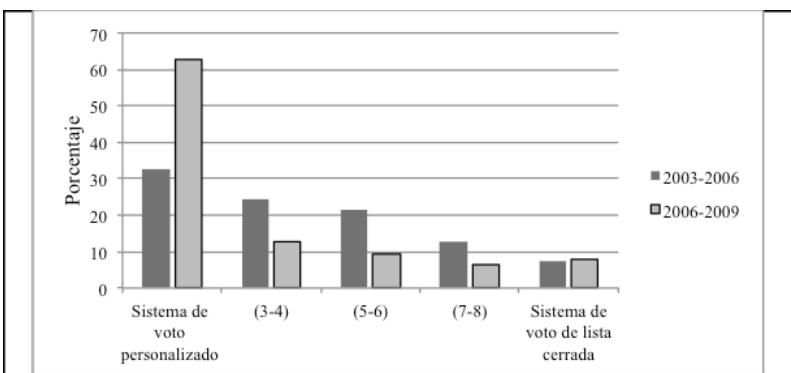
Gráfica 1. Modelo de representación



Fuente: elaboración propia con base en los estudios 50 y 63 del Proyecto de Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) (Alcántara, s/f).

Se utilizó la pregunta 10 del estudio 50 realizado en 2004 y la pregunta 11 del estudio 63 realizado en 2006: “En la actualidad, se discute mucho sobre las ventajas e inconvenientes de los distintos sistemas electorales. Piense en las elecciones a la Cámara de Diputados y tomando en consideración las siguientes dos escalas, dígame por favor, cuáles cree que serían las posiciones ideales para su país en cada una de ellas”.

Las respuestas pueden variar de 1 a 10, donde la opción “Sistema proporcional que garantice la representación equitativa de todas las fuerzas políticas”, tiene un valor de 1 y “Sistema mayoritario que garantice gobiernos fuertes y efectivos” asume un valor de 10.

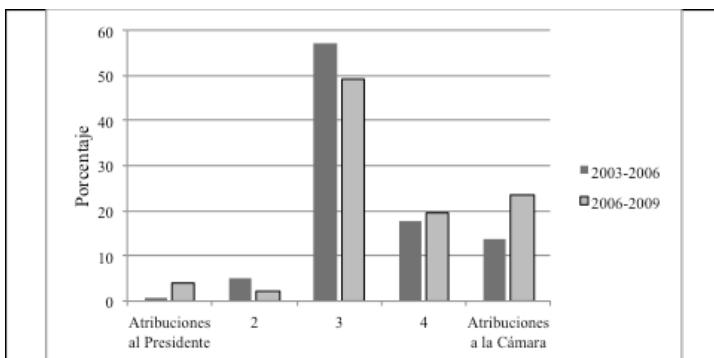
Gráfica 2. Sistema electoral

Fuente: elaboración propia con base en los estudios 50 y 63 del Proyecto de Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) (Alcántara, s/f).

Se utilizó la pregunta 10 del estudio 50 realizado en 2004 y la pregunta 11 del estudio 63 realizado en 2006: “En la actualidad, se discute mucho sobre las ventajas e inconvenientes de los distintos sistemas electorales. Piense en las elecciones a la Cámara de Diputados y tomando en consideración las siguientes dos escalas, dígame por favor, cuáles cree que serían las posiciones ideales para su país en cada una de ellas”.

Las respuestas pueden variar de 1 a 10, donde la opción “Sistema de voto personalizado que garantice una relación cercana entre el elector y sus diputados” tiene un valor de 1 y “Sistema de voto de lista cerrada que favorezca la formación de partidos fuertes y cohesionados” asume un valor de 10.

Gráfica 3. Relación ejecutivo-legislativo



Fuente: elaboración propia con base en los estudios 50 y 63 del Proyecto de Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) (Alcántara, s/f).

Se utilizó la pregunta 11 del estudio 50 realizado en 2004 y la pregunta 12 del estudio 63 realizado en 2006: “Indíqueme en la siguiente escala su posición personal sobre la forma de gobierno”.

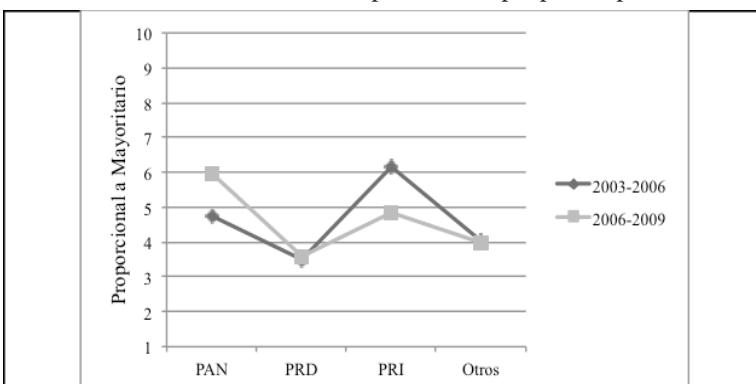
Las respuestas pueden variar de 1 a 5, donde la opción “A favor de aumentar las atribuciones del Presidente en detrimento de la Cámara” tiene un valor de 1 y “A favor de aumentar las atribuciones de la Cámara en detrimento del Presidente” asume un valor de 5.

Las distribuciones de preferencias descritas pueden estar asociadas con las características de los legisladores. Si se considera, por ejemplo, el partido al que pertenecen los representantes entrevistados, se pueden encontrar tendencias interesantes. La gráfica 4 muestra, en primera instancia, el modelo de representación preferido por los legisladores agrupados por el partido político al que pertenecen —en esa gráfica se presenta el promedio de los valores reportados por los diputados pertenecientes a cada grupo parlamentario—. Dos hallazgos valen la pena resaltarse. El primero es que las preferencias del PRI y del PAN cambian de un período a otro de manera consistente con su desempeño electoral. En 2003, a la mitad del sexenio foxista, los diputados del PRI rebasaron el 40 por ciento de los escaños de la cámara baja —en ese momento se inclinan por un sistema electoral de corte mayoritario—. Los panistas, que pasaron de ocupar el 42 al 30 por ciento de los curules de la cámara, en ese mismo 2003 le ven virtudes a las reglas más proporcionales. Las cosas se invierten tres años más tarde, en la LX legislatura. En las elecciones federales de 2006, el PRI tiene uno de sus peores momentos electorales y desciende hasta el

20 por ciento de los escaños; el PAN, en cambio, tiene mejores resultados y alcanza el 41 por ciento de los representantes. Esta vez, los legisladores del PRI prefieren reglas más inclusivas y los del PAN un sistema de tipo mayoritario.

El segundo dato que llama la atención es que, tanto el PRD como los legisladores de los partidos pequeños, se mantienen en su posición en los dos períodos: prefieren un sistema proporcional. Este dato es peculiar, pues el PRD en 2006, en virtud del efecto de arrastre de su candidato presidencial obtuvo hasta un 25 por ciento de la cámara —un logro significativo, pues en 2009 cae hasta un 14 por ciento de los escaños—. Esto sugiere que los miembros de los partidos que no apuestan a un triunfo electoral abrumador prefieren mantener reglas electorales inclusivas.

Gráfica 4. Modelo de representación por partido político



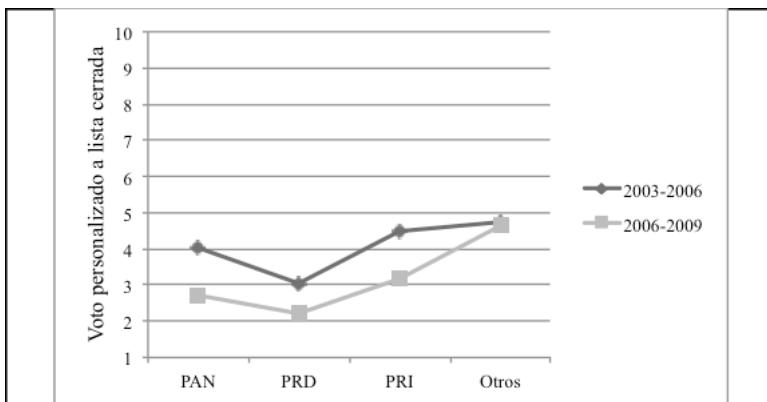
Fuente: elaboración propia con base en los estudios 50 y 63 del Proyecto de Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) (Alcántara, s/f).

Los puntos en el gráfico reportan los promedios obtenidos entre los legisladores adscritos a cada grupo parlamentario. Se utilizó la pregunta 10 del estudio 50 realizado en 2004 y la pregunta 11 del estudio 63 realizado en 2006.

Los partidos políticos de adscripción y el contexto político electoral también permiten entender otras tendencias en las preferencias de los legisladores. Resulta elocuente, como se aprecia en el gráfico 6, que los diputados del partido del presidente en turno sean claramente los que estén a favor de fortalecer los poderes del ejecutivo, aunque eso vaya en

detrimento de los de la cámara. En cambio, son los partidos de oposición, y en especial los partidos pequeños, los que consideren que es preferible fortalecer al parlamento. La gráfica 5, por otra parte, ilustra que si bien la tendencia a favorecer los sistemas electorales personalizados es general, también se pueden observar diferencias entre partidos. Concretamente, se singulariza el caso de los legisladores del PRD, que están más claramente a favor del voto personalizado, mientras que entre el PRI y los partidos pequeños se detectan partidarios de las listas cerradas. Esto puede estar asociado, probablemente, a la importancia que tiene para estas organizaciones políticas la disciplina partidaria.

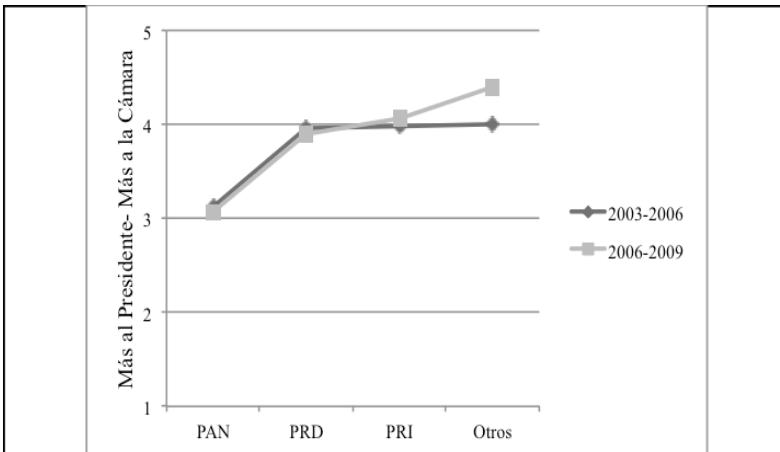
Gráfica 5. Sistema electoral por partido político



Fuente: elaboración propia con base en los estudios 50 y 63 del Proyecto de Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) (Alcántara, s/f).

Los puntos en el gráfico reportan los promedios obtenidos entre los legisladores adscritos a cada grupo parlamentario. Se utilizó la pregunta 10 del estudio 50 realizado en 2004 y la pregunta 11 del estudio 63 realizado en 2006.

Gráfica 6. Atribuciones al presidente o la cámara por partido político



Fuente: elaboración propia con base en los estudios 50 y 63 del Proyecto de Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) (Alcántara, s/f).

Los puntos en el gráfico reportan los promedios obtenidos entre los legisladores adscritos a cada grupo parlamentario. Se utilizó la pregunta 11 del estudio 50 realizado en 2004 y la pregunta 12 del estudio 63 realizado en 2006.

La información proporcionada por los gráficos descritos sugiere que es posible encontrar asociaciones sistemáticas entre las características de los legisladores y sus preferencias institucionales. En la siguiente sección se someten a prueba varias hipótesis para explorar esas asociaciones con más detenimiento.

DETERMINANTES DE LAS PREFERENCIAS INSTITUCIONALES

Las preferencias de los actores por determinadas instituciones están influidas por sus convicciones normativas al igual que por sus consideraciones estratégicas. Las convicciones normativas son las que hacen a un individuo identificarse con determinados valores o principios político-morales. La justicia o la democracia pueden ser valores que orienten el comportamiento de los actores políticos; entonces sus acciones buscarán

ser congruentes con el significado que le atribuyan a esos valores. Sin embargo, no siempre se puede contar con que los actores actúen conforme a ciertos valores políticos y, aunque hagan declaraciones enfáticas acerca del elevado valor moral de sus actos, no siempre es fácil distinguir un comportamiento altruista de otro egoísta.

Para entender adecuadamente por qué los políticos pueden favorecer determinadas alternativas institucionales es necesario adoptar una perspectiva menos proclive a dejarse convencer por sus declaraciones públicas. Es necesario preguntarse qué tipo de beneficios pueden obtenerse bajo un cierto arreglo institucional y qué tipo de costos tienen que asumir si adoptan una alternativa u otra. En otras palabras, es preciso tener en consideración que los actores políticos no solamente prefieren ciertas reglas por el valor intrínseco que éstas tienen, sino también por los beneficios que les pueden aportar. Probablemente existan actores políticos —individuales o colectivos— que estén dispuestos a optar por instituciones que se apeguen a sus convicciones democráticas, aunque eso pueda implicar impactos negativos en sus recursos políticos. Actores de este tipo no pueden sino ser necesarios en todo régimen democrático, pero también suelen ser escasos. Es mucho más probable que sean los beneficios concretos que pueden obtener de una cierta institución lo que haga a sus partidarios ver en ella numerosas virtudes cívicas.

Con base en estas consideraciones, el supuesto del que se parte es que los legisladores preferirán instituciones que les permitan maximizar sus oportunidades de obtener votos, escaños y poder de decisión —este es el punto de partida de los enfoques racionalistas en el análisis político (Hinich y Munger, 2003) —. De esta premisa se pueden generar varias hipótesis:

1. Las preferencias de los legisladores dependerán de su posición relativa en la cámara legislativa. Asumimos que para alcanzar mejor sus metas políticas, optan por formar e incorporarse a partidos por los recursos colectivos y organizacionales que éstos les proporcionan. Por tanto, legisladores cuyos partidos tengan una posición mayoritaria en la cámara, habrán de preferir reglas mayoritarias. Los legisladores cuyo partido tengan una posición minoritaria tenderán a preferir reglas más inclusivas —un planteamiento semejante lo desarrolla Colomer (2004) —.

2. Los legisladores optarán por reglas que les permitan maximizar sus posibilidades de obtener sus metas, individuales o colectivas. Por este motivo, podrán preferir un sistema electoral de lista cerrada

si su partido cuenta con una mayoría legislativa. Esto les permite garantizar la disciplina colectiva. De igual manera, los legisladores que pertenezcan al partido del presidente también optarán por un sistema de lista cerrada, con la finalidad de formar un bloque efectivo de gobierno.

3. El contexto político e institucional en el que se realiza la evaluación de las preferencias de los legisladores influye en dichas preferencias. Este contexto viene dado por el balance de poder existente entre el poder ejecutivo y el legislativo. Entonces, los legisladores que forman parte del partido o fuerza política del presidente preferirán fortalecer los poderes del ejecutivo, mientras que los legisladores de la oposición se inclinarán a fortalecer al legislativo.

Para someter a prueba las hipótesis anteriores se han desarrollado aquí varios modelos de regresión logística, cuyos principales resultados se discutirán enseguida. Las variables dependientes son tres: el modelo de representación, el sistema electoral y el tipo de relaciones ejecutivo-legislativo preferidos. Se utiliza como variable independiente al porcentaje de escaños que obtiene cada partido político en la Cámara de Diputados en las legislaturas LIX y LX. También se utiliza, en varios modelos, una variable indicadora del partido al que pertenece el presidente de la República. Adicionalmente, como variable de control, se introduce una medición de la autoubicación ideológica de cada legislador en el espectro izquierdadera. Esta variable tiene la finalidad de capturar la variación debida a la ideología de cada diputado. Por ejemplo, un político puede preferir un sistema electoral determinado más por su orientación ideológica que por el número de escaños que haya ganado su partido en las elecciones.

Los principales resultados son los siguientes:

1. Como muestra la tabla 1, la proporción de escaños en el congreso que obtiene un partido político está asociada positivamente con el tipo de modelo de representación preferido. Los partidos más grandes prefieren reglas mayoritarias. Esta variable también interviene en la preferencia por un determinado tipo de relación entre el poder ejecutivo y el legislativo. Lo último, sin embargo, sólo tiene efecto cuando el partido del presidente es mayoritario; en ese caso, los legisladores se manifiestan a favor de fortalecer al poder ejecutivo.

2. El partido en el gobierno se asocia de manera inversa con el modelo de gobierno —centrado en el ejecutivo o en el legislativo (véase la tabla 3) —. Esto es: el partido en el gobierno prefiere fortalecer al

presidente, sobre todo, como se dijo ya, si tiene una posición mayoritaria en la cámara.

3.Finalmente, no alcanza a discernirse una relación clara entre las variables independientes y las alternativas del sistema electoral preferidas —véase la tabla 2—.

Con base en esta evidencia puede decirse que hay elementos para considerar válida a la primera hipótesis: los legisladores que pertenecen a partidos mayoritarios en la cámara prefieren reglas electorales mayoritarias. Esto sucede cuando se controla la ideología política del legislador. También se encuentran elementos para apoyar a la tercera hipótesis, en la que se pronostica una asociación entre el partido en el gobierno y la preferencia por un modelo de relación ejecutivo-legislativo determinado. No se encuentran, en cambio, elementos para dar apoyo a la segunda hipótesis. Inclusive cuando se introduce el número de diputados como variable de control, no se detectan asociaciones estadísticamente significativas.

Tabla 1. Determinantes del modelo de representación

	LIX Legislatura (2003-2006)	LX Legislatura (2006-2009)
	<i>Exp(B) (Error estándar)</i>	<i>Exp(B) (Error estándar)</i>
Ideología	1.004 (0.01)	1.052 (0.109)
Diputados por partido (%)	1.07 (0.019)**	1.047 (0.02)*
<i>N=</i>	122	125
<i>Ji² del modelo</i>	16.12	8.47
<i>P =</i>	0.000	0.014
Variable dependiente: acuerdo con “sistema mayoritario” (valores 6 a 10) = 1; acuerdo con “sistema proporcional” (valores 1 a 5) = 0.		
*p =< 0.05		
**p =< 0.01		

Tabla 2. Determinantes del sistema electoral

	LIX Legislatura (2003-2006)	LX Legislatura (2006-2009)
	<i>Exp(B) (Error estándar)</i>	<i>Exp(B) (Error estándar)</i>
Ideología	1.009 (0.01)	0.925 (0.122)
Partido en el gobierno	1.26 (0.42)	1.2 (0.501)
<i>N</i> =	122	124
<i>Ji² del modelo</i>	0.921	0.42
<i>P</i> =	0.631	0.81
Variable dependiente: acuerdo con “lista cerrada” (valores 3 a 10) = 1; acuerdo con “voto personalizado” (valores 1 a 2) = 0.		
*p <= 0.05		
**p <= 0.01		

Tabla 3. Determinantes de la modalidad preferida en la relación ejecutivo-legislativo.

	LIX Legislatura (2003-2006)	LX Legislatura (2006-2009)
	<i>Exp(B) (Error estándar)</i>	<i>Exp(B) (Error estándar)</i>
Ideología	1.03 (0.01)	0.67 (0.145)**
Partido en el gobierno	0.097 (0.65)**	0.263 (1.51)**
Diputados por partido (%)	0.965 (0.016)**	---
<i>N</i> =	117	124
<i>Ji² del modelo</i>	23.46	39.4
<i>P</i> =	0.000	0.000
Variable dependiente: acuerdo con “a favor de la cámara” (valores 4 a 5) = 1; acuerdo con “a favor del presidente” (valores 1 a 3) = 0.		
*p <= 0.05		
**p <= 0.01		

La tabla 1 muestra, para mayor precisión, que tanto en la legis-

latura LIX como en la LX, los partidos con mayor proporción de escaños prefieren reglas mayoritarias. Es el caso del PRI, que alcanzó 44 por ciento de los escaños en el período 2003-2006, desplazando al PAN, el partido del presidente, a una segunda posición. Esta posición se revierte en 2006, con el triunfo del candidato presidencial del PAN y la recuperación del lugar de primera mayoría de este partido en la Cámara de Diputados. Cabe recordar que en ninguna de esas dos ocasiones los partidos con la mayor proporción de escaños alcanzaron una mayoría equivalente al 50 por ciento más 1. La oscilación entre el PRI y el PAN explica por qué en este caso la ideología no es un factor determinante de las preferencias por el modelo de representación. Lo que importa en este caso parece ser las expectativas de los legisladores de los partidos con más escaños de alcanzar una mayoría legislativa.

Una dinámica semejante se infiere de la tabla 3. En la LIX legislatura, el partido del presidente, el PAN, se ve reducido a una posición de franca debilidad legislativa tras el triunfo del PRI en las elecciones federales intermedias de 2003. La fracción parlamentaria del PAN se redujo hasta el punto de no poder sostener, frente a los partidos de oposición, el voto presidencial, en caso de que fuera necesario. Preguntados sus diputados acerca de qué opción apoyaban más, claramente se manifestaron a favor de fortalecer los poderes del presidente. En contraparte, tanto el PRI, como el PRD y los partidos “pequeños”, se decantaron a favor de fortalecer a la cámara legislativa. En este caso cabe hacer notar que el partido con más diputados, el PRI, prefiere fortalecer al poder legislativo, pues el presidente pertenece al PAN. Con ese acomodo de fuerzas se entiende que la asociación entre el tamaño del partido en la cámara y las preferencias de los legisladores por fortalecer al ejecutivo o al legislativo sea inversa.

En la siguiente legislatura, cuando recupera la primera mayoría el PAN, se mantiene la asociación entre el partido del presidente y las preferencias de sus legisladores por un modelo de gobierno que fortalezca al ejecutivo. La asociación entre el tamaño del partido y el modelo de gobierno desaparece, pues entre los partidos de oposición hay partidos de varios tamaños: está el PRD como primera minoría, el PRI como tercer lugar en la cámara y los otros partidos minoritarios. En el período 2006-2009, sin embargo, aparece como un factor determinante la ideología de los legisladores. Los diputados ubicados a la derecha del espectro ideológico —los del PAN—, prefieren fortalecer al presidente.

Con respecto a las preferencias por un determinado sistema electoral, la tabla 2 y la gráfica 2 muestran que la pertenencia al partido en el gobierno no es determinante de una mayor preferencia por las listas cerradas o el voto personalizado. Lo mismo acontece si se controla por el

tamaño del partido. La única tendencia sistemática registrada es la que se deriva de las preferencias de los legisladores del PRD, que son los que, en promedio, más favorecen el voto personalizado. Tal vez el motivo de que se encuentren pocos determinantes estadísticamente significativos en este aspecto sea el hecho de que la pregunta por el tipo de sistema electoral preferido no implique directamente un posicionamiento a favor o en contra de la reelección legislativa.

Las preferencias de los legisladores por determinadas alternativas institucionales suelen estar ligadas de manera estrecha al contexto político. Es necesario, por lo tanto, entender lo que se pone en juego en ese contexto para tener una comprensión más acabada de los factores que influyen en las decisiones políticas de los representantes. En el caso mexicano, la reforma de las instituciones representativas es uno de los temas que han estado presentes en el debate público desde la alternancia en el año 2000. En torno a esta reforma se ha puesto en juego una tensión central: la de conciliar los intereses de los partidos políticos con alternativas de diseño institucional democráticamente relevantes. Esta tensión no se ha resuelto del todo, pues la reforma institucional no se ha concretado, ni se han encontrado soluciones satisfactorias.

PREFERENCIAS PARTIDISTAS Y CAMBIO INSTITUCIONAL: LA REFORMA POLÍTICA DE 2011

Para analizar las preferencias políticas en torno al diseño institucional, resulta idóneo remitirse a los procesos de reforma. En esta sección se utilizarán las directrices de análisis discutidas previamente para revisar las posiciones de los actores políticos con respecto a la reforma política que se discutió en el Congreso mexicano en 2011. Esta revisión permite resaltar la manera en que interactúan las circunstancias políticas concretas con las estrategias de los actores.

En noviembre de 2009, después de las elecciones legislativas intermedias, el presidente Calderón sometió una iniciativa de ley al Senado de la República, a la que denominó “decálogo de reforma política”⁷. La respuesta de los partidos de oposición no se hizo esperar. Así, el líder del PRI en el Senado, Manlio Fabio Beltrones, sometió una iniciativa en nombre de su partido. El PRD hizo lo propio y otros partidos minoritarios también. Esto

⁷ De forma sumaria, la iniciativa proponía la reelección consecutiva de alcaldes, miembros de los ayuntamientos y legisladores por una serie de períodos definidos; la segunda vuelta en la elección presidencial; la reducción de las dos cámaras del Congreso: serían eliminados los 32 senadores plurinominales y el 20 por ciento de los diputados, quedando 240 electos por mayoría y 160 por representación proporcional; la iniciativa ciudadana; las candidaturas independientes; la facultad de la Suprema Corte para presentar iniciativas de ley en su ámbito de competencia; la reconducción presupuestal; y la iniciativa preferente para el Ejecutivo. Fuente: www.presidencia.gob.mx/2009/12/con-la-reforma-politica-propuesta-si-es-posible-cerrar-la-brecha-entre-politica-y-ciudadania-afirma-fch/. Acceso del 6 de diciembre de 2011.

generó un debate público en el que se involucraron activamente la opinión pública y los especialistas —véase una tabla comparativa de las iniciativas en Negretto (2010a)—. La iniciativa fue recibida con cierta controversia. Llegó en un momento de debilidad del presidente en el Congreso, pues su partido había perdido la primera minoría en la Cámara de Diputados. Además, su contenido atendía demandas necesarias pero se quedaba corto en sus alcances y los beneficios esperados no fueron unánimemente valorados. El proceso legislativo, al propio tiempo, no avanzó con la celeridad requerida. Tuvo que transcurrir más de un año hasta que el 28 de abril de 2011 el Senado aprobó una iniciativa de reforma, que turnó a la Cámara de Diputados para su revisión. La minuta contenía diversos elementos de la iniciativa de Calderón —la reelección, la reconducción presupuestal, la iniciativa ciudadana—. Sin embargo, dejó fuera la segunda vuelta e incorporó otros cambios, tales como la consulta popular, la toma de protesta del Presidente, lo que se debe hacer en caso de ausencia total del Presidente, la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entre otros.

Para poner a operar los diversos contenidos de la reforma a partir del año 2012, era necesario que los diputados aprobaran con apremio la minuta que les hizo llegar el Senado. Sin embargo, el período ordinario de sesiones de la cámara baja concluyó sin que se revisara la reforma política. Fue hasta iniciado el siguiente período legislativo que se retomó la iniciativa y se aprobó en lo general. A finales del mes de octubre, la minuta se aprobó en lo general con 418 votos a favor, 15 en contra y dos abstenciones; pero las bancadas del PAN, el PRD, y el PT se reservaron 45 artículos para ser discutidos en lo particular. Después de cuatro sesiones ordinarias en cinco días y 50 horas de debate, a principios de noviembre, una coalición de legisladores del PRI, el Partido Verde y el Partido Nueva Alianza aprobó una minuta que dejó fuera la reelección. Quedaron la iniciativa ciudadana y las candidaturas independientes. La consulta popular fue rechazada finalmente por el PAN y el PRD, a la que consideraron una imposición del PRI. La minuta fue devuelta al Senado para su aprobación o revisión. De esta manera, lo que pudo haber sido una reforma medianamente ambiciosa, quedó “mutilada, descafeinada y mocha”⁸.

Desde un principio, la iniciativa de Calderón se quedó lejos de proponer una revisión de fondo al diseño constitucional, pero contenía elementos relevantes. En conjunto, esa iniciativa buscaba fortalecer los poderes legislativos del presidente ante el Congreso e introducía elementos mayoritarios en el sistema electoral para inducir la formación de un bloque de gobierno en el que el presidente contara con una mayoría efectiva en el legislativo. Hacia esta dirección apuntaban la segunda vuelta en la

⁸ “Reforma política, mocha pero útil”. El Universal. Sección Nación del jueves 27 de octubre. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/190257.html>. Acceso del 6 de diciembre de 2011.

elección presidencial, la reducción de las dos cámaras del Congreso, la iniciativa preferente y la reconducción presupuestal. La iniciativa incorporó, adicionalmente, otros instrumentos para fortalecer la influencia de la ciudadanía en los procesos políticos: la reelección, la iniciativa ciudadana, las candidaturas independientes. En general, los atributos de esta iniciativa son congruentes con las preferencias de un actor que busca optimizar la posibilidad de influir en la agenda legislativa y gobernar con eficacia. De haberse aprobado sin modificaciones, esta propuesta habría introducido reglas que favorecen la representación mayoritaria en el Congreso y las facultades presidenciales en relación con la cámara baja.

Las iniciativas de los partidos de oposición en el Congreso habrían tenido que ir en dirección opuesta, si se aplica la tesis de que éstos prefieren promover reglas más inclusivas y que dotan de mayores facultades a la cámara. Diversos elementos de la iniciativa presentada por el PRD apuntan en esa dirección. Sin embargo, la posición del PRI en este debate contradice la expectativa de que un partido de oposición habría de favorecer reglas inclusivas y mayores facultades para el poder legislativo. El PRI promovió una reforma que, en algunos aspectos, intentaba producir resultados todavía con mayor efecto mayoritario que la iniciativa del presidente.

Desde un punto de vista analítico, no es sencillo de explicar que un partido de oposición favorezca reglas que fortalezcan la capacidad del poder ejecutivo para formar un gobierno compacto, que cuente una mayoría de su partido en la cámara. Se podría decir que esta postura se entiende si se considera que el PRI obtuvo, en las elecciones intermedias de 2009, una clara victoria por encima del PAN, aunque no alcanzó el número de diputados necesario para tener la mayoría legislativa. Por este motivo, con reglas de corte mayoritario, el PRI esperaría obtener una mayoría gobernante, aún estando en la oposición y esperando, inclusive, que el partido del gobierno no alcance a reunir los legisladores necesarios para sostener un voto del ejecutivo. Este planteamiento permite aclarar el cálculo estratégico de los dirigentes del PRI, pero no lo explica del todo.

Hay que tener en cuenta que, desde el inicio del sexenio en 2006, el PRI albergaba la expectativa de recuperar la presidencia de la república en las elecciones de 2012. El desempeño electoral de este partido en el plano local venía alimentando esas expectativas con victorias estratégicas. Estados como Aguascalientes, Querétaro, San Luis Potosí, Zacatecas y Michoacán, entre otros, fueron recuperados entre 2007 y 2011. Estos triunfos anticipaban una oleada electoral a favor del PRI en 2012, a pesar de las derrotas en Puebla, Sinaloa y Oaxaca, en las que enfrentó a una coalición entre PAN y PRD. A lo largo del sexenio, Enrique Peña Nieto, entonces gobernador

del Estado de México, arropado por diversos intereses y en especial por las empresas de televisión, fue consolidando una abrumadora preferencia en las encuestas de opinión. Para cuando se discutía la reforma política, parecía inevitable un triunfo del PRI con Peña Nieto como candidato.

De hecho, se puede conjeturar que fue la práctica certeza de regresar al poder en 2012 lo que contribuyó a que el PRI en la Cámara de Diputados rechazara las partes sustanciales de la iniciativa aprobada por el Senado en el mes de abril de 2011. Para darle fundamento a esta conjetura se pueden hacer dos consideraciones. La primera es que la fracción del PRI que modificó los términos de la reforma en la Cámara de Diputados fue una fracción desalineada de la que apoyó la reforma en el Senado. Los diputados del PRI, el Partido Verde y el PANAL se alinearon a las instrucciones del grupo de Peña Nieto. El principal rival del entonces gobernador del Estado de México en el partido era el senador Beltrones, impulsor de la reforma aprobada por el Senado —poco tiempo después, Beltrones renunciaría a sus aspiraciones a la candidatura presidencial del PRI—. La segunda consideración es esta: para un partido en la situación del PRI en la Cámara de Diputados, es preferible mantener el estatus quo que aprobar una reforma que podría debilitar la disciplina partidista. La reelección consecutiva de los legisladores, la revocación del mandato y la consulta popular, entre otros, son mecanismos que podrían mermar la disciplina partidista y debilitar el poder del presidente en el proceso de formulación de políticas.

Un partido político que tiene expectativas reales de ganar la presidencia de la república en los próximos comicios no sólo tiene razones suficientes para detener una reforma que le puede perjudicar una vez que llegue al gobierno, sino que también tiene incentivos para promover cambios institucionales que le favorezcan. Es un hecho que el PRI promovió dos tipos de mecanismos encaminados a la formación de mayorías legislativas. Uno de ellos es la “cláusula de gobernabilidad”, que garantiza una mayoría absoluta al partido que obtiene más votos —este es un mecanismo para formar artificialmente mayorías legislativas a partir de una pluralidad de los votos. Peña Nieto fue el principal promotor de la reinstalación de la “cláusula de gobernabilidad”. El otro mecanismo complementario es la reducción del Congreso: es más sencillo obtener una mayoría absoluta si el número de escaños que se disputan en los comicios es menor. En la iniciativa presentada en 2010, atribuida a Beltrones, se proponía eliminar 100 de los 500 diputados —todos ellos electos bajo el principio de representación proporcional. De manera semejante, en pleno debate de la reforma política en octubre de 2011, Peña Nieto se declaró a favor de suprimir a los diputados electos por representación proporcional, hasta dejar 400 integrantes de

la cámara.

En pocas palabras, para entender por qué el PRI detuvo la reforma política en la Cámara de Diputados es necesario vincular las expectativas de desempeño electoral en las elecciones de 2012 de este partido con las consecuencias políticas esperadas de tal reforma. Esperando ganar las elecciones, al PRI le convenían reglas que favorecieran la formación de mayorías en el Congreso; pero si no podía conseguir esto, manteniendo constante la expectativa del triunfo electoral, le resultaba preferible dejar las cosas como estaban a aprobar una reforma que pudiera debilitar la disciplina partidista.

La revisión del proceso político ligado a la iniciativa de reforma introducida a finales de 2009 por Calderón al Senado, muestra que, tal como se hipotetizó en la sección anterior, las preferencias institucionales de los legisladores están influidas por los beneficios y costos que se pueden esperar de las distintas alternativas institucionales. Sin embargo, tanto el análisis estadístico como el examen del proceso que siguió la reforma política, muestran que esas preferencias responden a la manera en que el contexto político-electoral estructura las opciones y posibilidades de los partidos políticos de los que son miembros. Por lo tanto, para entender las preferencias institucionales de los legisladores es necesario considerar no solamente la distribución de escaños que prevalece en una situación determinada, sino también las expectativas que tienen con respecto al desempeño electoral de sus partidos.

Finalmente, el caso mexicano muestra con nitidez que las preferencias institucionales de los partidos y los legisladores no siempre convergen en torno a normas que fortalecen la democracia. A las reformas aprobadas por el Senado se les podría tildar de parciales e insuficientes para renovar al régimen en su conjunto. Sin embargo, las consideraciones estratégicas de los líderes políticos en la Cámara de Diputados, vinculadas a sus expectativas de obtener votos, escaños y capacidad gubernativa, resultaron decisivas para detener, al menos hasta este episodio, reformas indispensables para fortalecer la rendición de cuentas electoral. La cuestión es relativamente simple: la reelección puede debilitar a las dirigencias partidistas. Ningún partido gobernante renunciaría fácilmente a este mecanismo de control. Un cambio de esta naturaleza tendría que sobrevenir en un momento de generosidad democrática del gobierno en turno; o más probablemente, cuando un líder político y su partido, anticipándose a una previsible derrota electoral, intenten debilitar la disciplina legislativa del gobierno que habrá de salir triunfador en las urnas.

CONSIDERACIONES FINALES

Una de las agendas emergentes en el estudio de las instituciones políticas está enfocada en las condiciones en las que acontecen los procesos de cambio institucional. Esta agenda se origina en la premisa de que las instituciones son producto de los intercambios sociales. Por ese motivo, no solamente es relevante entender sus consecuencias sino también las condiciones en las que se constituyen.

Dentro del amplio conjunto de instituciones políticas existentes, las que están ligadas a la democracia representativa despiertan especial interés. Los sistemas electorales y modelos de representación son decisivos para definir cómo se accede al poder político, cómo se distribuye ese poder y cómo se ejerce. Si bien es cierto que las instituciones representativas tienden a mantenerse estables y ser rara vez objeto de cambios drásticos y radicales, es también cierto que tanto en las democracias de reciente emergencia, como en algunas de larga data, se discute la importancia de impulsar reformas a las instituciones vigentes. En esos casos es necesario conocer las circunstancias en las que se producen o no los cambios esperados, tomando en cuenta las interacciones entre los intereses de los actores y las oportunidades políticas que se presentan.

Este trabajo proporciona evidencia acerca las preferencias de los legisladores mexicanos con respecto a las instituciones representativas de la democracia. Este análisis queda enmarcado por los impulsos de reforma política que se han expresado en distintos momentos y con distinta intensidad, desde la alternancia en el poder ejecutivo en el año 2000. Los resultados muestran que las preferencias de los legisladores se apegan al modelo de decisión estratégica que establece que los políticos buscarán maximizar su capacidad de obtener votos, escaños y poder gubernamental. Pero el argumento expuesto resalta que las consideraciones estratégicas de los representantes dependen en gran medida de las circunstancias en las que se encuentran. Sus preferencias están influidas por los partidos en la cámara, la relación con el poder ejecutivo, su ideología, y otros elementos contextuales, como las expectativas electorales de los partidos.

Los resultados de este análisis también llevan a enfatizar una de las paradojas de las preferencias de los legisladores y partidos mexicanos. En la medida en que sus consideraciones estratégicas están dirigidas a ganar influencia y capacidad gubernativa, la institucionalidad democrática no necesariamente sale fortalecida. Son tres los aspectos a resaltar: el primero es que a lo largo de más de una década, los líderes y partidos políticos se

quedaron lejos de impulsar una reforma del Estado ambiciosa y de fondo. En segundo lugar, el debate político ha girado en torno a los mecanismos necesarios para promover mejores condiciones de gobernabilidad. Esto se ha traducido, en la práctica, en el impulso a reglas que tienen efectos mayoritarios y en intentos por atenuar o restringir el pluralismo político. Por último, el fortalecimiento de la rendición de cuentas política, a través de instrumentos como la reelección o la regulación del sistema de partidos, aunque ha estado persistentemente en la agenda pública, tampoco ha conseguido prosperar.

De estas consideraciones se desprende una pregunta de investigación, sencilla en apariencia: ¿qué rol concreto desempeñan los partidos políticos, a través de iniciativas, pronunciamientos, acciones o reformas, con relación al fortalecimiento de la democracia? Se tiene el hábito de pensar que los partidos son elementos constitutivos de la democracia, pero vale la pena indagar empíricamente hasta qué punto, de qué manera y con qué consecuencias los propios partidos políticos se involucran en el fortalecimiento democrático.

Referencias

1. Alcántara, M. s/f. "Proyecto de Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA)", Universidad de Salamanca, consultado el 19 de noviembre de 2011, <http://americo.usal.es/oir/elites/index.htm>
2. Carey, J 2000, "Parchment, Equilibria and Institutions", Comparative Political Studies, no. 6/7, vol. 33, pp. 735-761.
3. Carey, J. (2008). "Legislative Organization", en R.A.W. Rhodes, S. Binder y B.A. Rockmann (eds.) The Oxford Handbook of Political Institutions. Oxford: Oxford University Press.
4. Carroll, R. y Shugart, M. (2007). "Neo-Madisonian Theory and Latin American Institutions", en G. L. Munck (ed.) Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods. Oxford: Oxford University Press.
5. Casar, M 2008, "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006", Política y gobierno, no. 2, vol.15, pp. 221-270.
6. Colomer, J 2004, Cómo votamos. Los sistemas electorales en el mundo: pasado, presente y futuro, Gedisa, Barcelona.
7. Colomer, J 2005, "It's Parties that Choose Electoral Systems (or, Duverger's Law Upside Down)", Political Studies, no. 53, pp. 1-21.
8. Diermeier, D y Krehbiel, K 2003, "Institutionalism as a Methodology", Journal of Theoretical Politics, no. 15, vol. 2, pp. 123-144.
9. Eisenstadt, T 2004, Courting democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions. Cambridge University Press, Cambridge.
10. Green, K 2007, Why Dominant Parties Lose: Mexico's Democratization in Comparative Perspective. Cambridge University Press, Cambridge.
11. Helmke, G y Levitsky, S 2004, "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", Perspectives on Politics, no. 4, vol. 2, pp. 725-740.
12. Hinich, M y Munger, M 2003, Teoría analítica de la política. Gedisa: Barcelona.
13. Lehoucq, F Negretto, G et al 2005, "Political Institutions, Policy-making Process and Political Outcomes in Mexico", Documentos de Trabajo del CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, no. 176.
14. Lora, E. (2007). "State Reform in Latin America: A Silent Revolution", en E. Lora (ed.). The State of State Reform in Latin America. Washington: Inter-American Development Bank, The World Bank, Stanford University Press.
15. Magaloni, B 2006, Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico, Cambridge University Press, Cambridge.
16. Mainwaring, S y Shugart, M. (eds.) 1997, Presidentialism and Democracy in Latin America. Cambridge University Press, Cambridge.
17. Merino, M 2003, La transición votada: críticas a la interpretación del cambio político en México, Fondo de Cultura Económica, México.
18. Molinar-Horcasitas, J y Weldon, J. (2001). "Reforming Electoral Systems in Mexico", en M. S. Shugart y M. P. Wattenberg (eds). Mixed- Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds. New York: Oxford University Press.
19. Negretto, G. (2010a). "Introducción", en G. Negretto (ed.). Debatiendo la reforma política: claves del cambio institucional en México. México: CIDE-Cultura y Ensayo.
20. Negretto, G. (2010b). "La dimensión electoral de la reforma política", en G. Negretto (ed.). Debatiendo la reforma política: claves del cambio institucional en México. México: CIDE-Cultura y Ensayo.
21. Norris, P 2004, Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behaviour, Cambridge University Press, Cambridge.
22. Payne, M. (2007). "Reforming the Rules of the Game: Political Reform", en E. Lora (ed.). The State of State Reform in Latin America. Washington: Inter-American Development Bank, The World Bank, Stanford University Press.
23. Persson, T y Tabellini, G 2003, The Economic Effects of Constitutions, MIT Press, Cambridge.

24. Peters, G. (2005). Institutional Theory in Political Science. Continuum International Publishing Group Ltd, Londres.
25. Rhodes, R. Binder, S y Rockmann, B 2008, The Oxford Handbook of Political Institutions, Oxford University Press, Oxford.
26. Seele, A y Peschard, J (eds.) 2010, Mexico's Democratic Challenges: Politics, Government & Society, Woodrow Wilson Center, Stanford University Press, Washington, D.C.
27. Shapiro, I Skowronek, S y Galvin, D 2007, Rethinking Political Institutions: The Art of the State, New York University Press, Nueva York.
28. Schedler, A. (2004). "From Electoral Authoritarianism to Democratic Consolidation", en R. Crandall, G. Paz y R. Roett (eds.). Mexico's Democracy at Work: Political and Economic Dynamics. Boulder, Co.:Lynne Rienner Publishers.
29. Shugart, M y Carey, J 1992, Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, Cambridge.
30. Stein, E y Tomassi, M 2006, "La política de las políticas públicas", en Política y Gobierno, no. 2, vol. XIII, pp. 393-416.
31. Weldon, Jeffrey. (2002). "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en S. Mainwaring y M. S. Shugart (eds.). Presidencialismo y democracia en América Latina. Argentina: Paidós.