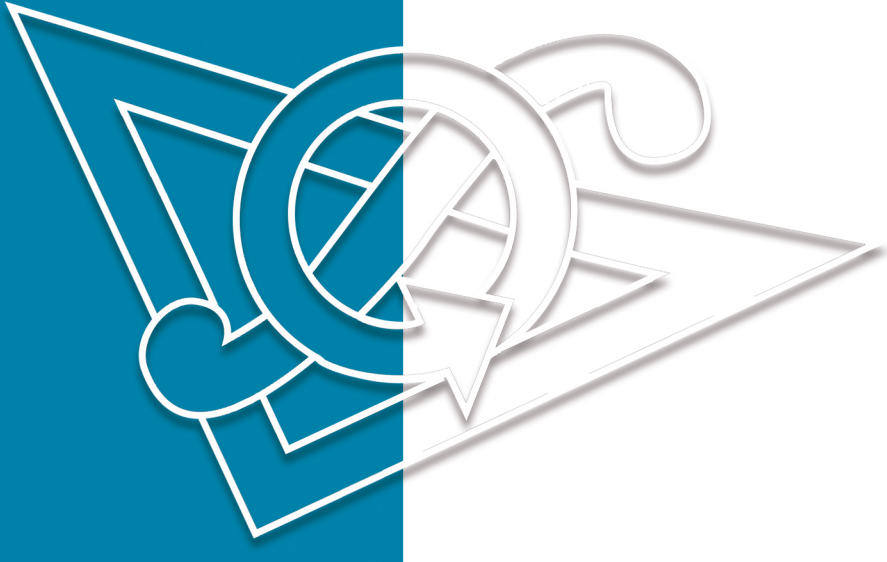
No. 15

CONfines

de relaciones internacionales y ciencia política
año 9 número 15 enero - julio 2012

ISSN: 1870-3569



costo unitario :
$ 90.00

Publicación de la Escuela
de Negocios, Humanidades y
Ciencias Sociales del
Tecnológico de Monterrey,
Campus Monterrey

TECNOLÓGICO
DE MONTERREY®

Consenso y liderazgo político en el gobierno de Felipe Calderón: 2006-2011

Juan Pablo Navarrete Vela*

El siguiente trabajo versa sobre la difícil tarea del gobierno presidencial en México. La estrategia metodológica es comparativa, el soporte teórico refiere el neo-institucionalismo y el liderazgo político. El propósito es identificar las cualidades y debilidades del gobierno panista desde 2006 hasta 2011. Las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón han mostrado que el sistema político arroja una debilidad en la construcción de mayorías en el Congreso. El gobierno dividido sustituyó al sistema de partido hegemónico. El dilema de poder compartido o dividido será determinante en la recta final de la administración del presidente Felipe Calderón. El año 2011 y la mitad de 2012 serán un indicador de la permanencia y salida del PAN del poder presidencial

Palabras clave: gobierno dividido, legitimidad, ejecutivo, negociación.

The paper deals with the difficult task of presidential government in Mexico. The methodological strategy is comparative, theoretical support referred to the new institutionalism and political leadership. The purpose is to identify the strengths and weaknesses of the PAN government from 2006 to 2011. The governments of Vicente Fox and Felipe Calderon have shown that the political system gives a weakness in building majorities in Congress. Divided government replaced the hegemonic party system. The dilemma of power sharing or split will be decisive in the final stretch of the administration of President Felipe Calderon. 2011 and half of 2012 will be an indicator of the stay and departure of PAN presidential power

***Keywords**: divided government, legitimacy, executive, negotiation.*

Fecha de recepción: 14/03/2012 Fecha de aceptación: 09/04/2012

Introducción

El propósito de este trabajo es reflexionar sobre las funciones generales del gobierno y, desde el plano empírico, analizar el efecto del gobierno dividido en la administración del presidente Felipe Calderón. Se identificarán los tipos ideales que un gobierno debe tener, así como las facultades y retos que implica la gobernabilidad democrática. Por otro lado, se examinarán las características propias del tipo de sistema de partidos en México. Como punto de inflexión se ubica el periodo 2006-2011. Se explicará la importancia de los resultados electorales de las elecciones intermedias de 2009 y la mira del proceso electoral presidencial del 2012.

Para esquematizar los cambios, debilidades y oportunidades se hará una comparación entre los gobiernos panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón Hinojosa. Para ello las variables a estudiar serán los momentos clave

* Profesor investigador de la Universidad ETAC, Campus Coacalco, México. *jpnvela@hotmail.com*

que han posicionado al gobierno de Calderón con mayores ventajas competitivas que al ex presidente Vicente Fox. Se realzan los logros y desaciertos, la coyuntura electoral y la capacidad de interlocución con los partidos de oposición, así como los resultados electorales.

La herramienta comparativa en la Ciencia Política permite identificar similitudes y limitaciones en los casos de estudio, ya sean especializados o generales. La comparación además permite caracterizar la ruta que deberían seguir los actores políticos, señalar errores y virtudes en la toma de decisiones.

La apuesta teórica parte del soporte del neo-institucionalismo relacionado con la teoría de los partidos políticos. A su vez, se retomarán aspectos sustanciales del liderazgo político, desde una faceta teórica orientando los aportes explicativos al caso concreto del gobierno panista en la presidencia.

Como parte de la delimitación de este artículo se estudiará el tipo de liderazgo en la administración pública de Vicente Fox y Felipe Calderón desde una óptica politológica, es decir, centrada en la relación de los actores políticos en los espacios legislativos, así como su interacción con los partidos políticos de oposición. Dicho lo anterior, los temas como la inseguridad, el narcotráfico y el crimen organizado no son aspectos centrales de esta investigación. No obstante, serán examinados mediante una revisión empírica en los medios periodísticos. Los ensayos en los diarios serán un elemento adicional de análisis para confrontar posturas a favor y en contra del gobierno. Como parte de la revisión del estado de la cuestión se mencionan trabajos complementarios que otros investigadores pueden analizar fuera de este artículo. El trabajo está dividido en diez apartados que permiten evaluar inicialmente el gobierno del PAN desde el año 2000 hasta el 2012. No es el propósito un trabajo exhaustivo en cada apartado, más bien sólo intenta generar líneas de investigación que puedan serán desarrolladas por otros académicos al terminar el sexenio en diciembre de 2012.

La hipótesis de trabajo es que el presidente Felipe Calderón Hinojosa se ha enfrentado a un contexto menos difícil en comparación con el sexenio del ex presidente Vicente Fox, porque ha logrado establecer negociaciones político-legislativas más efectivas que su antecesor. No obstante, las elecciones intermedias de 2009 para renovar la Cámara de Diputados ubicaron a su administración en una posición electoral más frágil al perder la mayoría simple que obtuvo en el proceso electoral de 2006.

El recuento del gobierno del PAN

El propósito de este primer apartado es ofrecer una idea general de las dificultades de la democracia en México. Los principales efectos del proceso de alternancia han sido el surgimiento del gobierno dividido y la falta de gobernabilidad entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Esto no sólo ha afectado al sistema político mexicano, sino que se presenta en otros regímenes en América Latina y ha sido definido por Pippa Norris (2011) como un déficit democrático.

El gobierno de Felipe Calderón en 2006 comenzó con 208 Diputados en el Congreso, mientras en 2009, sólo ganó 143, lo cual representó una reducción considerable en porcentaje de escaños y una disminución de su capacidad de negociación legislativa[1]. Mayhew (1991), en su trabajo clásico, explica que la característica principal del gobierno dividido es el siguiente escenario: presidente de un partido y mayoría en el Congreso de otro partido. Esto se presentó en los dos gobiernos presidenciales del PAN con Fox y Calderón.

¿Por qué ha sido menos complicado para Felipe Calderón que con Vicente Fox? Una respuesta inicial es que la negociación con actores políticos estratégicos ha sido más efectiva y más recurrente. La negociación político-legislativa es el proceso mediante el cual los actores establecen la agenda temática a seguir en el Congreso. Intervienen varios factores: el contexto electoral —si en el corto plazo se realizará una elección—, la disposición de los dirigentes nacionales de los partidos de oposición, la cohesión de la coalición dominante de cada partido y la adhesión de los miembros a los líderes administrativos en sus diferentes connotaciones. (Navarrete, 2009).

La evidencia más notable desde 2006 hasta el 2012 ha sido un gobierno compartido mediante estrategias de consenso político con actores intergubernamentales. ¿Cuál es una primera diferencia entre gobierno dividido y compartido? Conceptualmente en el primero el gobierno se enfrenta constantemente al Congreso por la falta de mayorías, mientras en la segunda categoría el gobierno compartido aprovecha la oportunidad de la oposición para lograr acuerdos, intercambiando incentivos y posiciones políticas. Lo segundo lo explica inicialmente Lujambio (2000) y Molina (2006), quienes lo describen como una posibilidad real de éxito o fracaso de los regímenes presidenciales en América Latina.

1 Elecciones Federales en México. Fuente: http://electionresources.org/mx/diputados.php?election=2009. Consultado el día 2 de noviembre de 2010.

 ISSN: 1870-3569

El gobierno de Calderón se enfrentó a nuevos retos que resolver en la agenda política, por ejemplo, la extinción de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, la propuesta de la Reforma del Estado, la propuesta de reforma al régimen de PEMEX, la lucha contra el narcotráfico y la difícil dinámica de la nominación presidencial, entre otros temas. Al interior del propio PAN, el relevo de la dirigencia nacional se presentó como una situación clave en las aspiraciones para mantener el poder presidencial. Gustavo Enrique Madero, como nuevo presidente nacional, triunfó sobre las aspiraciones de Cecilia Romero Castillo, Francisco Javier Ramírez Acuña y Blanca Judith Díaz Delgado[2]. Al nuevo dirigente nacional le tocaría el difícil reto de mantener o perder el poder presidencial. Ling, (2008), por ejemplo, señala que la dinámica política debe ser entendida desde el interior del PAN si quiere mantenerse en el poder.

La postura del presidente nacional Gustavo Madero será determinante para cohesionar a su partido y que éste obtenga mejores resultados en el Congreso que en el 2009. En 2011 le correspondió organizar el proceso interno de nominación del candidato presidencial, en el cual compitieron Santiago Creel, Ernesto Cordero y Josefina Vázquez Mota, quien finalmente ganó. Desde otra arista, entre 2011 y 2012 la prioridad del titular del Poder Ejecutivo ha sido ampliar el margen de maniobra para ubicar a sus allegados en puestos clave. Lo intentó con el pre candidato Ernesto Cordero, pero la simpatía de éste no fue suficiente para ganar la candidatura. No obstante, fue ubicado en el lugar número uno de la lista de plurinominales al Senado de la República.

En el artículo también se estudia cómo es la capacidad del liderazgo de Felipe Calderón como eje de un gobierno en crecimiento y estable. Para abordar este punto se utilizará una metodología propia que explica categorías acerca del liderazgo administrativo, que no es carismático (Navarrete, 2009). Esta metodología ha sido operacionalizada con base en los requisitos conceptuales que señala Harold Manheim (1988). Por lo tanto, ha seguido un estricto rigor científico para considerarlas como aporte al estudio de los partidos políticos.

Esta interpretación permitirá explicar su capacidad para negociar con los partidos de oposición, su tarea ante el Poder Legislativo y su postura ante la ciudadanía. En este sentido, aquí se ubica el liderazgo de Felipe Calderón en la categoría ideal de liderazgo administrativo-intermedio con las siguientes características:

2 Inicia registro de candidatos a dirigencia nacional 2010-2013". Fuente: http://www.pan.org.mx/portal/detalle/inicia_registro_de_candidatos_a_dirigencia_nacional_2010-2013/16662. Consultado día 2 de noviembre de 2010.

Discurso político limitado y poco realista;
control moderado de los grupos internos del partido;
resultados electorales competitivos;
conflictos regulares entre miembros;
personalidad dominante, pero no impositiva (Navarrete, 2009: p. 61).

El presidente Calderón, desde el inicio de su administración, ha mantenido un control moderado de los grupos al interior del PAN. Esto ha provocado algunas fracturas con políticos importantes en la «nomenclatura» del partido, entre ellos Manuel Espino y diferencias con Fernando Gómez Mont (ex secretario de gobernación). El presidente manejó de manera estable la salida de probables presidenciables como Javier Lozano, Josefina Vázquez Mota, Alonso Lujambio, Ernesto Cordero, Santiago Creel, entre otros.[3]

Romero y Balderas (2007) señalan que desde el inicio de la administración de Felipe Calderón los resultados electorales de su partido no fueron competitivos para posicionar al PAN como una oferta ganadora en algunos estados y municipios. Debido a esta debilidad en años posteriores, y con mayor énfasis en 2011, se mencionó una posible alianza con el PRD para la elección de gobernador en el estado de México, aunque ésta finalmente no ocurrió[4]. Para el proceso electoral de 2012 en el Distrito Federal, el PAN optó por una candidatura ciudadana y nominaron a Isabel Miranda de Wallace para competir ante Beatriz Paredes del PRI y Miguel Ángel Mancera de la Alianza PRD-PT-Movimiento Ciudadano. Las alianzas electorales fueron estudiadas con detalle por Diego Reynoso (2010) y Francisco Reveles, (2011).

Durante el periodo 2006-2009 los votantes no favorecieron al PAN y esto se reflejó en la derrota en el Congreso en 2009. Los resultados federales no fueron positivos y sí mostraron un repunte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), razón por la cual, la alianza del PAN con otras fuerzas políticas parecía rentable.

La personalidad del presidente Calderón ha mostrado un discurso político bien elaborado, pero limitado en el margen real de acción, al menos así lo expresa Aquiles Chihu (2011). Otra de las debilidades desde el punto de vista de las relaciones intergubernamentales, es la mínima relación

3 Fuentes, Félix, "Calderón hiere al PAN con candidatos externos; Pascual, firmísimo", El Universal. Fuente: http://www.eluniversal.com.mx/columnas/88651.html. Consultado el día 9 de marzo de 2011.

4 Ramos Pérez, Jorge, "Ebrard no ve alianza PAN-PRD en el 2012", El Universal. Consultado el día 9 de marzo de 2011. Disponible en http://www.eluniversal.com.mx/primera/36258.html

 ISSN: 1870-3569

que tiene el presidente con el Poder Legislativo, ya que no asiste a dichas Cámaras. Después de 2006 se modificó la Constitución para evitar la confrontación entre Poderes —por lo que, de manera legal, el presidente no tiene por qué ir—, aunque la crítica se enfoca en la falta voluntad política para una relación menos tensa y ofrecer un discurso de interlocución.

Hasta aquí se ha señalado de manera panorámica los principales aspectos generales del gobierno de la alternancia. A continuación se explicarán las funciones y oportunidades de un gobierno democrático en función de apartados. Cada uno de ellos contiene un objetivo, una pregunta y evidencias teóricas que sostienen los argumentos.

Las funciones ideales de un gobierno

El objetivo de este apartado se enfoca en definir las funciones ideales de un gobierno democrático. La pregunta central es que los aspectos ideales no encajan con la realidad política, no obstante sirven como una guía de las acciones de funcionarios, partidos y políticos.

Un gobierno establece metas y elabora planes estratégicos para alcanzarlas. Richard Rose (1998) explica que debe administrar los recursos estratégicos con eficiencia. Sin embargo, Alcántara (2008), Anduiza y Liñeira (2006) agregan que la función del gobierno va más allá de una simple administración gerencial. Todo gobierno debe preocuparse por la promoción de valores como la tolerancia, el respeto, la igualdad, así como la cohesión social. Para Levine y Molina (2007) esto se logra con la integración de estos temas en la agenda legislativa.

La crítica hacia el esquema de Richard Rose es que la función democrática-instrumental de un gobierno no es suficiente, es decir, no basta una democracia electoral y un régimen partidario que produce alternancia política. Es necesaria, como señalan Gianfranco Pasquino (1998) y Camps (2010), una democracia exigente y ciudadanos que demandan más allá de un simple cambio en el gobierno.

Richard Rose refiere que el gobierno se encuentra ante el dilema de beneficiar mediante políticas públicas a un sector específico de la población con mayores posibilidades de éxito (política de eficiencia) o bien priorizar a un área más amplia pero con menores posibilidades de éxito (política de distribución). Dror (2007) señala que este dilema no es un asunto menor y que cualquier administración pública se enfrenta a este problema. Desde el punto de vista de las políticas públicas, los asesores técnicos recomendarán la eficacia de las decisiones. No obstante, los po-

líticos contemplarían el castigo o premio electoral de la ciudadanía, antes que la eficacia.

El caso del gobierno de Felipe Calderón evidencia la paradoja que explica el autor. Se privilegian sectores específicos, pero se podría descuidar a la población en general. El caso de la extinta Compañía de Luz y Fuerza es un claro ejemplo. Se buscó sanear las finanzas, pero surgió malestar del sindicato de electricistas, organizaciones sociales y otros simpatizantes[5]. Para Leyva y Pichardo (2009) otro tema sensible ante los ciudadanos ha sido la lucha contra el crimen organizado, sobre todo por la inserción del ejército. Para algunos sectores de izquierda como el EZLN, la decisión es incorrecta[6] , pero el presidente Calderón ha sostenido que ha sido una estrategia adecuada[7]. El PRI ha señalado que, de ganar la presidencia en 2012, continuará con la estrategia de utilizar al ejército[8]. Por su parte, el PRD en repetidas ocasiones ha aprobado mantener al ejército en la lucha[9]. La postura de cada partido contaría con mayor respaldo legislativo si el candidato ganador obtiene la mayoría en el Congreso, es decir, tendría mayor legitimidad, aunque finalmente la facultad exclusiva de mantener o retirar al ejército contra el narcotráfico y la inseguridad corresponde al presidente de la República como jefe de las fuerzas armadas.

El gobierno idealmente también debe fomentar el mantenimiento del orden democrático, así como propiciar y regular la competencia electoral. La estabilidad ha sido una constante de la administración de Felipe Calderón. Su partido ha ganado y perdido elecciones municipales, estatales, renovación del Congreso, entre otros. Los partidos participantes han acatado los resultados que en su momento ha resuelto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). La característica ha sido el desarrollo de manifestaciones sociales sin violencia generalizada. Lo anterior es un avance de los gobiernos del PAN. En este apartado se mencionaron los ideales que un gobierno debe cumplir, tales como la

5 Martínez, Fabiola, Castillo, Gustavo y Salgado, Agustín, "Decreta Calderón la extinción de Luz y Fuerza; es inconstitucional: SME", La Jornada. Disponible en http://www.jornada.unam.mx/2009/10/11/index.php?section=politica&article=005n1pol.

6 Carmona, Fernando Inés, "Lucha contra el crimen organizado de Calderón es un argumento totalitario", La Jornada, 3 de mayo 2011. Consultado el 7 de mayo 2011. Disponible http://www.jornadaveracruz.com.mx/Noticia.aspx?ID=110503_122309_914&id_seccion=3.

7 Nacional, "Defiende Calderón a el Ejército en calles", El Siglo de Torreón. Consultado el 8 de abril 2011.
Disponible http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/615630.defiende-calderon-a-el-ejercito-en-calles.html

8 Nota sección México, "Moreira enaltece efectividad de gobiernos priistas contra el narco", El Informador. Consultado el 8 de mayo 2011. Disponible en http://www.informador.com.mx/mexico/2011/284499/6/moreira-enaltece-efectividad-de-gobiernos-priistas-contra-el-narco.htm

9 Páez, Alejandro, "PRD exige investigar a gobierno de Morelos", La Crónica de Hoy. Consultado el 18 de diciembre 2009. Disponible en http://cronica.com.mx/especial.php?id_tema=1332&id_nota=476579.

ISSN: 1870-3569

cohesión social y la administración de los recursos escasos, tareas que no son sencillas para el gobierno en turno. Una de las preocupaciones centrales debe ser obtener legitimidad y alcanzar la estabilidad con los partidos y ante la ciudadanía. En la siguiente sección se abordará el tema de la capacidad del gobierno.

La capacidad de acción del gobierno

El objetivo de este apartado es diferenciar entre lo posible y lo deseable. La pregunta central se enfoca en reflexionar sobre la pertinencia de establecer nuevos mecanismos electorales para revitalizar la gobernabilidad.

Un primer elemento para evaluar el funcionamiento de cualquier gobierno es examinar sus alcances políticos y legales, es decir, hasta dónde se diversifica su capacidad de acción. En este caso, cualquier administración federal en el mundo se enfrenta, por un lado, a lo deseable y, por otro lado, a lo posible. El diseño constitucional y el perfeccionamiento institucional del régimen cobran relevancia cuando existe una competencia democrática constante, regular y transparente. El sistema político mexicano encaja en este esquema, porque ha transitado, desde por lo menos una década y media atrás, hacia una verdadera democratización, como parte de lo que Samuel P. Huntington (1994) llama tercera ola democrática. No obstante, autores como Sousa (2002), De Andrea (2003) y Dworkin (2008) apuntan que en escenarios de gobiernos presidenciales divididos, es una realidad revitalizar los mecanismos de gobernabilidad, que permitan lograr consensos políticos y superar que el poder está cada vez más compartido con los partidos de oposición.

El régimen político mexicano se ha enfrentado a problemas de diseño propios de un proceso de consolidación democrática. Las limitaciones de acción del presidente Vicente Fox durante el periodo 2000-2006 y de Felipe Calderón en 2006-2011 muestran esta fragilidad del diseño. El modelo político-electoral actual arroja un poder compartido entre PAN-presidente y PRI-mayoría en el Congreso, así como en menor medida con el Partido de la Revolución Democrática, pues el PRD es quien gobierna el Distrito Federal, lugar simbólico por excelencia de la izquierda.

Los partidos pequeños (Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza) cobraron relevancia como partidos chantaje, si consideramos que éstos, en los pro-

cesos electorales antes de 2007, establecieron alianzas electorales y fueron favorecidos con transferencias de escaños que por sí mismos tal vez no obtendrían. Con la reforma electoral 2007 esto ya no será posible, lo cual podría reducir el número efectivo de partidos.

Las alianzas electorales son posibles por dos razones: afinidad ideológica o rentabilidad electoral, es decir, una relación de intercambios e incentivos, lo cual refuerza la democracia instrumental pero deja de lado una democracia social y deliberativa tal como la estudian O'Donnell (1993), Fishkin (1995), Elster (2001), Bingham (2006), y Quintana y Jiménez (2005). Un gobierno de manera ideal es evaluado a partir de logros, políticas y estrategias aplicadas para vincularse en la sociedad y, para alcanzar dicho objetivo, aplica relaciones intergubernamentales. Sin embargo, "independientemente de que el gobierno está organizado en uno o varios niveles de actuación, la actividad pública requiere programas especializados y adaptados a sociedades cada vez más complejas y exigentes que obligan a mantener contactos más allá de los límites públicos" (Grimaldo y Guerrero, 2003: p. 40). Este aspecto es fundamental para la inserción de políticas idóneas. Para modernizar las instituciones y los programas públicos no basta que en cada sexenio se cambie el nombre de alguna secretaría para presentarla como innovadora. Por el contrario, es necesario establecer una serie de ordenamientos constitucionales para que tales dependencias logren resultados y rendición de cuentas. Cardozo y Myriam (2006), desde una óptica de ciudadanía, señalan que la alternancia en el gobierno no es suficiente si no se combaten enérgicamente las prácticas de corrupción y el mejoramiento de los servicios públicos. Leal (2007) también estudia el tema de burocracia gubernamental y coincide con los autores anteriores.

La crítica del régimen político vigente, después del proceso de transición a la democracia, se enfoca en aspectos que no son de índole electoral, sino de funcionalidad institucional. La percepción en los medios de comunicación ha sido que las políticas públicas del gobierno de Calderón se enfocan en mantener el orden económico, pero la crítica es una lejanía del bienestar social[10]. Chabat (2010) realiza una evaluación muy precisa del tema de la seguridad, para sostener que el Estado mexicano ha combatido fuertemente el narcotráfico, aunque también señala que existen pendientes que resolver. En este breve apartado se ha señalado la pertinencia de revitalizar los instrumentos que permitan aumentar la gobernabilidad. Estos problemas se han agudizado por los gobiernos divididos, por lo tanto es pertinente pensar en incentivos que promuevan mayor cooperación política.

10 Véase, Olivier Pavón "El gobierno de Calderón da prioridad a seguridad y se olvida de lo social", La crónica de Hoy. Consultado el día 7 de mayo 2011. Disponible en http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=370021.

ISSN: 1870-3569

La rendición de cuentas y la legitimidad

En este apartado el propósito es caracterizar el tipo de rendición de cuentas del gobierno federal. La pregunta central refiere cómo es el tipo de liderazgo del presidente Calderón y cómo influye en la distribución del poder. Para que un gobierno rinda cuentas claras y transparentes, los siguientes factores son fundamentales: soporte y estabilidad del liderazgo, autocrítica, legitimidad y agenda política. Habría que orientar estos aspectos al gobierno de Felipe Calderón, señalando que la estrategia metodológica incluye una reflexión teórica y una proyección empírica de los temas.

Una tarea pendiente del gobierno de Calderón se presenta en cohesionar la difícil relación con la sociedad civil. Cabría recordar que después de las elecciones de 2006, el presidente enfrentó un clima de falta de legitimidad. En términos electorales, la regla de la mayoría simple lo posicionó de manera constitucional como indiscutible ganador, pero esto no significó que la ciudadanía se sintiera identificada con el presidente. La legitimidad es un factor fundamental para establecer objetivos electorales y mantenerse en el poder. No obstante, el nivel de aceptación de sus acciones de gobierno desde 2009, 2010 y 2011 ha descendido considerablemente[11].

En la lucha contra el narcotráfico la postura del gobierno ha sido definida y constante[12]. Sin embargo, si bien las cifras de procesados y encarcelados son altas, también la cantidad de asesinatos que se relacionan con ajuste de cuentas. Consulta Mitofsky[13] señala que para el 42 por ciento de los encuestados el principal problema del país es la seguridad, por lo tanto, se justifican las acciones y estrategias del gobierno sobre este tema.

El aspecto de la legitimidad no sólo es importante para el gobierno de Calderón, sino prioritario para conseguir dos objetivos: seguir en la presidencia y obtener mayoría legislativa en la Cámara de Diputados y Senadores en el 2012. La legitimidad partidista es una situación compleja, no depende solamente del presidente y sus buenas intenciones. En sexenios pasados la influencia del poder presidencial

11 Consulta Mitofsky, Año VII, No. 363/ Enero 2011, México. Consultado el día 9 de marzo de 2011. Disponible en http://www.consulta.mx/Docs/FusionCharts/EPG_Ene.pdf, p. 10.
12 Véase, Sección Internacional, "La lucha de Calderón contra el narcotráfico en México deja más de 12.000 procesados", El País en línea. Consultado el día 15 de septiembre 2007. Disponible en http://www.elpais.com/articulo/internacional/lucha/Calderon/narcotrafico/Mexico/deja/12000/procesados/elpepuint/20070915elpepuint_3/Tes.
13 "Principal problema del país", Consulta Mitofsky. Consultado el día 25 de Febrero de 2012. Disponible en http://consulta.mx/web/

seguía una ruta de alineación de las decisiones, sobre todo como una facultad meta constitucional (Véase Carpizo, 1978). El presidente Calderón no posee dicha capacidad del régimen priísta. Ahora su actuación está acotada por una división de Poderes más formal.

A partir de la revisión del estado de la cuestión sobre el liderazgo, se identifica que existen líderes carismáticos con arrastre de masas, quienes utilizan un discurso de cambio social atractivo. Los seguidores asumen que el líder posee la capacidad para lograr sus propuestas. No obstante, para una democracia constitucional, la categoría de líder carismático no encaja con facilidad. Por tal motivo la construcción de la categoría de liderazgo administrativo incluye: acceso por la vía de la elección popular, dirección la estructura gubernamental y un margen de maniobra moderado, aunque la diferencia sustancial es que no asume funciones carismáticas. El liderazgo administrativo posee diferentes grados de consolidación: fuerte, intermedio y débil, que se explican en el cuadro 1.

Cuadro 1: Tipos ideales de liderazgo administrativo.

Cuadro 1. Tipos ideales de liderazgo administrativo	
Presidente	**Características del tipo de liderazgo**
No aplica	**Liderazgo administrativo fuerte** Control activo de los grupos y actores internos Resultados electorales positivos de su partido Oficio político para dialogar con los demás Poderes Personalidad integradora Respeto de los partidos de oposición Visita constante al Congreso
Felipe Calderón H. Periodo 2006-2012	**Liderazgo administrativo intermedio** Control moderado de los grupos y actores Resultados electorales competitivos de su partido Conflictos entre Poderes Respeto de los partidos de oposición Gobierno dividido Personalidad dominante, mas no impositiva
Vicente Fox Q. Periodo 2000-2006	**Liderazgo administrativo débil** Ausencia de control de los grupos y actores Resultados electorales en descenso de su partido Enfrentamiento entre Poderes Falta de legitimidad política ante los partidos de oposición Gobierno estancado Personalismo político
Fuente: Elaboración propia con base en las categorías propuestas por (Navarrete, 2009: p. 62).	

ISSN: 1870-3569

La autocrítica del liderazgo administrativo intermedio del presidente Felipe Calderón *debería* sostenerse con un discurso político atractivo respecto de las reformas pendientes. Es pertinente que reconozca los errores políticos y orientar su actuación y políticas públicas hacia sectores no prioritarios en su programa de gobierno. Una de las tareas pendientes es el respeto de los derechos humanos y la impartición de justicia transparente y equitativa[14]. Una crítica interesante hacia el gobierno del presidente Calderón se encuentra en el trabajo de Ravelo (2008). La legitimidad de sus políticas públicas es de vital importancia. La aceptación e identificación se obtienen mediante logros sociales.

El estado actual del PAN arroja que no hay un líder que posea las cualidades administrativas fuertes, lo cual nos orienta hacia las dos categorías restantes para ubicar al ex presidente Vicente Fox y al presidente Felipe Calderón como débil e intermedio respectivamente. En el primer caso, Vicente Fox arrastró la falta de habilidad para controlar a los grupos ideológicos del PAN, en particular por posicionar a secretarios sin experiencia política (más no así gerencial), lo cual provocó un alejamiento hacia el partido. Los resultados electorales no fueron alentadores. En lugar de ganar nuevas mayorías, se vio más limitado en el Congreso. Una característica crucial de su administración fue el enfrentamiento constante con los Poderes Legislativo y Judicial, lo cual restó credibilidad y debilitó al Poder Ejecutivo.

Garavito Elías (2005) sostiene que el principal adversario del PAN durante el periodo 2000-2006 fue el PRD, por lo cual el primero utilizó la Procuraduría General de la República (PGR) como instrumento judicial y político en contra de Andrés Manuel López Obrador. Durante la administración del presidente Calderón han ocurrido otros casos similares, en los cuales la PGR ha sido utilizada como mecanismo político en tiempos electorales[15].

La gestión panista en el Congreso produjo una parálisis legislativa en temas de gran transcendencia. Si bien se legisló en aspectos

14 Véase Sección Inicio, "El respeto a los derechos humanos, una de las tareas pendientes de Calderón en México", Contracorriente en línea. Consultado el día 9 de febrero 2011. Disponible en http://www.educacioncontracorriente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=16815:el-respeto-a-los-derechos-humanos-una-de-las-tareas-pendientes-de-calderon-en-mexico-&catid=16:noticias.

15 García, Dennis A., "Los casos de Greg Sánchez, Jorge Hank Rhon, Julio César Godoy, y los casos de los ex gobernadores de Tamaulipas: Manuel Cavazos, Tomás Yarrington y Eugenio Hernández", La Crónica de Hoy. "Impiden a 3 ex gobernadores de Tamaulipas salir del país", La Crónica de Hoy. Disponible http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=632889. Consultado el día 25 de febrero 2012.

secundarios, los temas de la Reforma del Estado o reformas estructurales no presentaron voluntad política alguna. Finalmente, el *personalismo político* y una ausencia de discurso ideológico colocaron a Vicente Fox como un líder administrativo débil.

El presidente Felipe Calderón presenta un liderazgo administrativo intermedio. La primera acotación en términos teóricos es que a ninguno de los dos se les ubica aquí como líderes carismáticos. Felipe Calderón sí presenta de menor a mayor medida un control parcial de los grupos al interior del PAN. Desde el periodo de 2006 se ubican cuatro momentos clave para evaluar la fuerza de su actuación sobre el aparato del partido:

Primeramente, se encuentra el relevo de Manuel Espino (2005-2007), quien terminó con diferencias con Felipe Calderón. Posteriormente, Germán Martínez (2007-2009) llegó a la dirección nacional del partido con más fuerza política, pero los resultados de las elecciones intermedias de 2009 no fueron los deseados y presentó su renuncia al cargo. El tercer momento fue la capacidad del presidente para ubicar a Cesar Nava como presidente del partido. ¿Imposición o castigo del partido? ¿Le otorgaron al presidente Calderón la posibilidad de dirigir al partido como señal de cohesión o bien los miembros del partido dejaron solo al presidente para que cargara por sí mismo las consecuencias de un declive electoral? A la salida de Cesar Nava (ex secretario particular del presidente), accedió a la dirigencia nacional Gustavo Madero, quien estableció como prioridad unificar al partido.

Contrario a Vicente Fox, el margen de maniobra en términos electorales ha sido más positivo para el presidente Calderón, aunque no suficiente para detener el crecimiento y consolidación electoral del PRI en casi todos los rubros de gobierno, aunque también éste último ha perdido algunas elecciones para gobernador como Guerrero, Puebla y Baja California en 2011[16]. Sobre la relación inter gubernamental, Federico Ling (2008) explica que el conflicto entre poderes ha sido menor, no porque estén ausentes las tensiones, sino porque estableció la política de no enfrentamiento con el Congreso, por tanto, el respeto ante los partidos de oposición ha sido más institucional.

El presidente Calderón en 2012 posee un discurso político desgastado, enfocado en resaltar el combate en contra de la inseguridad y el narcotráfico. No obstante, la actuación de un gobierno debe ir más allá. Las

16 Véase los resultados oficiales de la elección de Baja California, Consultado el día 23 de febrero 2011. Disponible en http://www.prep.com.mx/ Para revisar los resultados de la victoria del alianza PRD-PT. Convergencia, en la cual el PAN declinó a favor de dicha alianza. Consultado el día 23 de febrero 2011. Disponible en http://www.prep-guerrero.com.mx/current/gobernador/

políticas públicas incluyen otros temas adicionales a la inseguridad, como la inclusión social, la consolidación de la sociedad civil, entre otros. Si el gobierno se reduce a la seguridad, en dónde quedarían lo ideales teóricos de la sociedad abierta de Karl Popper (2006), la ciudadanía inclusiva que propone Gianfranco Pasquino (1999), la sociedad democrática de la que habla Anthony Giddens; o refiriéndose un poco más a la socialdemocracia, dónde quedaría la sociedad democrática que propone Claus Offe (1983). Es una realidad que ya hemos superado el periodo de un sistema de partido hegemónico, entonces la tarea es consolidar y dotar a nuestro sistema político con mayores facultades y atribuciones sociales, no solamente electorales.

Viejo régimen, ¿Nuevo régimen?

El propósito de este tema es estudiar las características del régimen político en México. La pregunta clave se enfoca en determinar si el régimen necesita un cambio más profundo.

El régimen político refiere al armado y estructura constitucional de un sistema político. La actualización de éste es determinante para ofrecer la posibilidad de alternancia y consolidar la democracia. Los partidos son un componente principal a través del sistema de partidos. Desde el punto de vista teórico los partidos ofrecen:

> La consolidación del sistema de partidos políticos aún requiere de transformaciones tanto en la ingeniería electoral, como en la definición e implementación de aquellas políticas públicas trascendentales para promover el progreso humano, lo cual no es efectivo si no va acompañado de un adecuado proceso de fortalecimiento del estado de derecho. Esto lleva a un estratégico proceso de fortalecimiento de la sociedad civil en sectores tradicionalmente organizados, como no organizados para su participación en el espacio público. (Pallavicini y Vargas, 2008: p. 7).

El gobierno priísta décadas atrás mantenía la estabilidad porque existía un régimen predominante en el Poder Ejecutivo sobre los demás poderes. Sin embargo, en 2012 la dinámica del sistema político proyecta complicaciones políticas del diseño, sobre todo por los avances, en las atribuciones y facultades de los Poderes Legislativo y Judicial. "La rama Ejecutiva no es otra cosa que una de las formas de institucionalización y legitimación de un Poder que se detenta originariamente por razones materiales de dominación económica y social." (Herrera Llanos, 2004: p. 252). La estabilidad se logra a través de medios como la comunicación, la interacción social, el consenso democrático y el diálogo ante partidos.

La perspectiva de Herrera considera que el gobierno asume funciones de control y dominación, prácticas naturales en un sistema democrático. Las políticas se orientan hacia un sector específico de la sociedad, es decir, como instrumento de participación controlada. El caso del gobierno de Felipe Calderón identifica un esfuerzo limitado en la inclusión de actores y redes, aunque también ha registrado enfrentamientos con sindicatos, en específico la situación de la extinción de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro en 2009, aunque también ha mantenido una relación menos tensa con Elba Ester Gordillo, líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) (Ornelas, 2008). El gobierno también ha acertado al entablar pláticas con el movimiento pacifista de Javier Sicilia, quien ha defendido los derechos humanos y la impartición de justicia en 2012.

La gestión del presidente Calderón también ha sido difícil por los enfrentamientos al interior del propio partido, por ejemplo, las diferencias el interior del PAN[17] recientemente por la influencia para ubicar a sus allegados en la lista plurinominal al Senado de la República[18]. Federico Ling (2008) ofrece un análisis de la importancia de la unidad al interior del PAN.

La intención de este apartado fue reflexionar sobre la necesidad de perfeccionar el régimen político. Se destaca el arribo de la democracia, pero también se detectan problemas de negociación legislativa. La estabilidad política se logra al generar consenso democrático. En la siguiente sección se estudian diferentes posibilidades de instrumentos para posibilitan mayor gobernabilidad.

Sistema Político, Duración del mandato

El objetivo de esta sección es revisar las propuestas constitucionales para perfeccionar el funcionamiento del sistema político a gran escala. La pregunta guía refiere a cuáles son las propuestas viables y cómo se encuentra el estado de la cuestión del tema.

Di Maggio y Powell (1991), Ferrajoli, (2011), March y Olsen (1997), Przeworski (2010) y Williamson (1993), entre otros, ubican un aspecto de interés en el diseño de los sistemas electorales, sobre todo en la duración del mandato. El caso de México no está exento de esta reflexión. Para Cleto Suárez (1982) esto representa una limitación: "La duración rígida

17 Véase Delgado, Álvaro, "No hay "división ni enfrentamiento" entre Calderón y Espino: José Espina", Proceso en línea. Consultado el día 24 de mayo 2010. Disponible en http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/pdfExclusiva/50958

18 Sección Política, "Calderón admite que se requieren mejores empleos", Vanguardia en línea. Consultado el día 26 de abril 2011. Disponible en http://www.vanguardia.com.mx/calderonadmitequeserequierenmejoresempleos-707746.html.

 ISSN: 1870-3569

del periodo presidencial, la importancia otorgada por aliados estratégicos, durante la campaña electoral, el consecuente desorden en el sistema de partidos, el conflicto crónico entre el Ejecutivo y el Legislativo, y los limites constitucionales estrictos impuestos sobre el poder Ejecutivo." (Cleto Suárez, 1982: p. 128). El debate respecto del régimen presidencial mexicano se ha orientado hacia la pertinencia de la duración del mandato. El periodo actual es de seis años. La pregunta obligada ¿es conveniente la reelección? La reflexión teórica presenta por un lado el argumento de continuidad a las políticas públicas y mejorar la rendición de cuentas, o bien defender el supuesto histórico de sufragio efectivo no reelección.

Los votantes en 2006 decidieron darle continuidad al PAN como partido en el gobierno. Sin embargo, existió un factor de respaldo electoral parcial. El universo de votantes fue de "41 557 430 millones de votantes. El PAN obtuvo 36.69 % de los votos" (Emmerich, 2007: p. 12), lo cual significa que el 63.21 por ciento votó por otro opción, lo cual lo colocó en una situación de ganar la elección sin la legitimidad necesaria para mantener una relación positiva con quienes no votaron por él. Lo anterior no es un problema menor, aunque la democracia se basa en decisiones de la mayoría, a pesar de que algunos disientan del resultado. Felipe Calderón fue adquiriendo legitimidad con el ejercicio de gobierno a partir de 2006, aunque la posibilidad de implementar una segunda vuelta electoral podría ofrecer más legitimidad al candidato ganador.

Una de las principales tareas del Estado es "la representación, característica esencial de los regímenes democráticos modernos". (Godoy, 2003: p. 18). La teoría de las instituciones nos dice que el gobierno debe representar a todos los votantes. Esta es una tarea imprescindible de cualquier régimen político. Sin embargo, lograr una distribución del poder de manera plural va más allá de la disposición del Ejecutivo y se orienta más hacia el tipo de mecanismos para el reparto de escaños de mayoría o representación proporcional, además de establecer mecanismos de vinculación social.

Para Godoy (2003), la coalición de gobierno debe lograr una función de apoyo al trabajo Legislativo. En este caso el gobierno se auxilia de todo tipo de ayuda profesional, técnica, política, además de organizaciones sociales y sindicales. La administración pública del presidente Calderón se ha rodeado de análisis especializados para asumir posturas específicas. Ésta es una tarea necesaria de todas las organizaciones políticas. Ahora bien, no sólo es necesario reunir capacidad de asesoría gubernamental, sino construir coaliciones de gobierno que permitan superar las limitaciones legislativas del partido del presidente.

La propuesta del senador Manlio Fabio Beltrones en 2011 buscaba dotar de pesos institucionales al Ejecutivo para lograr acuerdos constitucionales de gobierno (Beltrones 2011a y 2011b). El gobierno de coalición es un procedimiento constitucional que se consigue a través de concebir dos motores de gobierno. El primero funciona cuando el partido del presidente consigue la mayoría en el Congreso, en este escenario no necesita construir un gobierno de coalición. El otro motor funcionaría cuando el presidente, después de la elección, no consigue mayoría, entonces pacta de forma constitucional un gobierno de coalición con los partidos de oposición. El acuerdo incluye la aprobación de las iniciativas y la agenda del presidente y el titular del Ejecutivo se compromete de manera legal a negociar la aprobación de los secretarios de Estado. La iniciativa de Beltrones recoge una revisión de las experiencias latinoamericanas a favor de este tipo de reformas para implementar un sistema semi presidencial. A pesar de la pertinencia de la propuesta, no fue discutida a fondo por la clase política de los demás partidos.

Los líderes políticos buscan mejorar la eficiencia del gobierno, por tal motivo aspiran implementar una Nueva Gestión Pública (NGP), para afrontar responsabilidad del control político del Estado (Legreid, 2005; Dunleavy, 1995). El gobierno de Felipe Calderón intentó, desde el 2006, una administración eficaz. Los autores anteriores señalan dos factores clave: la responsabilidad social a través de políticas públicas incluyentes y mayor control de las mismas. No obstante, a partir de la interpretación de los autores, no se explica la función social del gobierno. Para la ciudadanía, la eficiencia fiscal, el manejo de la deuda pública y el control en general de las variables macroeconómicas son temas ajenos, explicado por el tipo de cultura política parroquial. La eficiencia es un tema primordial para el gobierno, pero no para la población en general.

En el funcionamiento del gobierno "la inestabilidad política, el desgaste del Poder Legislativo permiten la relativa concentración de poder en las manos del Ejecutivo". (Dillon, 1999: p. 47). En la época de auge del poder presidencial en manos del PRI, la ausencia de fortaleza del Poder Judicial y Legislativo permitió que el Ejecutivo asumiera un rol determinante. En la época reciente, la imposición ha dado paso a la negociación y a compartir el poder, aspectos utilizados con más frecuencia en el gobierno del presidente Calderón que con Vicente Fox. No obstante, la relación se puede perfeccionar con nuevos mecanismos constitucionales. Un pendiente se enfocaría en lograr que las alianzas electorales se conviertan en coaliciones legislativas vinculantes. El efecto positivo sería lograr mayorías legislativas.

 ISSN: 1870-3569

Para contrarrestar la inestabilidad, la administración del presidente ha evitado sobresaltos en materia económica, partiendo del supuesto que "los partidos y candidatos asociados con proyectos inflacionistas son vulnerables electoralmente" (Dillon, 1999: p. 58). Este aspecto es fundamental para explicar la prioridad del gobierno en el manejo de la inflación y el control restrictivo de los salarios. Sobre este último aspecto, el presidente ha señalado que "los mexicanos tienen un mejor salario"[19] , aunque otros señalan que ha perdido la mitad de su valor[20]. A pesar de las duras críticas, el gobierno ha conseguido mantener la estabilidad económica, aumentar las reservas internacionales y evitar el peligro de una crisis financiera[21].

El éxito del gobierno radica en entender la existencia de nuevos contextos institucionales; ahora los nuevos paradigmas políticos se orientan en compartir el poder. Para lograrlo es imprescindible la disposición de negociar. El trabajo de Shepsle y Bonchek (2005) ofrece líneas teóricas sugerentes para fortalecer la capacidad de negociación de los actores públicos desde una perspectiva de elección racional.
En la división teórica de Poderes se han establecido funciones: "el Poder Legislativo, para legislar; el Poder Ejecutivo, para efectivar la ley; el Poder Judicial, para resolver litigios, cuando en verdad, tales funciones están cada vez más compartidas y cada vez el poder oficial es cada vez más hibrido." (Pedro, 2002: p. 430). Se debe fortalecer las facultades del Estado, pero con un diseño plural que no obstaculice la aprobación de iniciativas y permita superar las diferencias electorales.

El reacomodo del sistema de partidos desde las reformas graduales que comenzaron en 1977 hasta la fecha, han arrojado un régimen constitucional cada vez más compartido. El Ejecutivo ha perdido facultades, ha sido acotado y los demás Poderes han cobrado relevancia no sólo social y legítimamente, sino también en el ámbito constitucional, lo cual ha equilibrado la competencia por el poder y la distribución del mismo.
El sistema de partidos mexicano no sólo es democrático, sino plural, el cual sigue perfeccionando los límites para ejercer el poder político. En términos teóricos, cada vez es menos presidencialista (Ejecutivo somete a los demás poderes) y más un sistema presidencial (equilibrio real entre los tres poderes). Asuntos como la duración del mandato, la reelección, o la propuesta de gobierno de coalición podrían ofrecer mayor eficacia al gobierno.

19 Sección México, "Mexicanos tienen mejor salario, destaca Calderón", La Prensa en línea. Consultado el día 28 de marzo de 2011. Disponible en http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2019528.htm.
20 Confrontar el artículo de opinión de Mayela Sánchez, "Con Calderón, salario pierde la mitad de su valor", Contralínea. Consultado el día 3 de mayo 2011. Disponible en http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/05/03/con-calderon-salario-pierde-la-mitad-de-su-valor/.
21 V Informe de Gobierno – Principales logros del sexenio (2007-2011) Disponible en: portal.sre.gob.mx/israel/pdf/Principaleslogros.pdf

Eficacia del gobierno

Este apartado explica cómo un gobierno idealmente cumple sus funciones de manera eficaz. La pregunta que guía esta sección se enfoca en cuáles son las rutas para obtener rentabilidad social y electoral.

El gobierno federal durante el sexenio de Vicente Fox se enfrentó a tres problemas (aunque es claro que hay más): la capacidad de convertirse en un gobierno eficaz, la falta de cuadros políticos y oficio político. Estos problemas convirtieron a su administración en incapaz para dar respuesta a los efectos secundarios del cambio político y la alternancia. La exigencia de la ciudadanía en la coyuntura política del 2000 no se limitaba a quitar al PRI de los Pinos, sino la opción de una democracia social. Esta exigencia incluía aspectos de corporativismo renovado como una forma alternativa de representación social (Anderson, 2004). No obstante, no es responsabilidad directa del proceso de la alternancia mejorar los niveles de vida de la población, aunque el gobierno no puede alejarse de esa petición.

El gobierno de Calderón ha tratado de subsanar vacíos internos y externos. En el primero ha establecido acuerdos para aprobar reformas secundarias. En el contexto internacional se han recuperado relaciones con Cuba y en menor medida con Venezuela, dos países con los cuales Vicente Fox mantuvo un ambiente de confrontación, sobre todo por la presión de los Estados Unidos de América, aunque el caso de la francesa Florence Cassez también ha debilitado la relación diplomática México-Francia[22]. Durante el sexenio de Vicente Fox existieron recurrentes problemas políticos:

> En tales situaciones, la aparición de conflictos interinstitucionales entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo fue relativamente frecuente, manifestándose dichos conflictos a través de múltiples formas: bloqueo de la aprobación de los presupuestos, leyes de mayoría en contra del Ejecutivo, sistemático rechazo de los proyectos de ley redimidos por éste, imposición legislativa al Ejecutivo de ciertas actuaciones. (García y Pérez, 1998: p. 11).

Los autores han estudiado las reacciones naturales de los partidos de oposición y de las organizaciones para presionar al Poder Ejecutivo, las cuales obstaculizan el ejercicio público del presidente. Después de los resultados electorales de 2000, el PRI intentó fungir como contrapeso al gobierno de Vicente Fox. En 2006 el principal opositor al gobierno de Calderón fue el PRD pero, como señalan los autores, es un efecto frecuente entre gobiernos divididos y compartidos.

22 Sección México, "Sarkozy cosecha críticas por su postura en el tema Cassez", El Informador. Consultado el día 23 de febrero de 2011. Disponible en http://www.informador.com.mx/mexico/2011/272570/6/sarkozy-cosecha-criticas-por-su-postura-en-el-tema-cassez.htm

Durante el sexenio de Vicente Fox ocurrieron conflictos entre Poderes debido a la incapacidad del gobierno federal para establecer mecanismos eficientes de negociación. Desde 2006 a la fecha, el gobierno de Felipe Calderón ha atravesado un contexto menos adverso ante los demás Poderes. En términos de acciones de inconstitucionalidad, a comienzos del 2006-2007, el número fue cerca 173, mientras que en 2011 sólo fueron 23. Respecto de las controversias constitucionales, el periodo 2000-2005 de Vicente Fox presentó en total 727, mientras que en el periodo de Calderón 2006-2009 sólo se presentaron 511[23]. Se ha propiciado una menor tensión entre los Poderes del Estado y esto ha repercutido en el fortalecimiento de la democracia.

Las relaciones intergubernamentales requieren un diseño constitucional adecuado para que se cumplan atribuciones y facultades con apego al estado de derecho. "El planteamiento de un conflicto interinstitucional obedece, sin duda, al deseo de un determinado órgano, que siente invadidas sus competencias" (García y Pérez, 1998: p. 11). En este aspecto, la Cámara de Diputados, mediante los partidos de oposición (PRI-PRD), fue el principal contendiente de Vicente Fox. No obstante, los problemas entre Poderes no se limitan al Ejecutivo-Legislativo, también incluyen la tensión entre el ámbito municipal y los estados de República.

Los problemas del gobierno en ocasiones se orientan hacia dificultades personales de sus colaboradores, Por tanto, "diversos escándalos dieron mayor publicidad a la percepción de un buen gobierno" (Andrés et al, 2004: p. 4). El gobierno del presidente Felipe Calderón ha enfrentado situaciones personales de sus colaboradores, entre ellas, el cuestionamiento en su momento hacia el secretario de gobernación, Juan Camilo Mouriño, cuando se vincularon empresas familiares en contratos con Petróleos Mexicanos (PEMEX). Tiempo después, estas disputas terminaron por el fallecimiento en un accidente del secretario. Nuevamente, el gabinete sufrió una pérdida en noviembre de 2011 cuando el secretario de gobernación, José Francisco Blake Mora, perdió la vida en otro accidente.

Las acciones del gobierno también se delimitan porque se "determina quiénes son los responsables en las instituciones" (Andrés et al, 2004: p. 5). Los partidos de oposición durante los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón han estado renuentes hacia la aprobación de ciertas iniciativas, sobre todo porque el PRI no ha querido cargar costos políticos. Es paradójico que la preocupación principal del gobierno y de los partidos no sea una rendición de cuentas en términos jurídicos, sino ganar o perder posibles votantes en los procesos electorales.

23 Para revisar los datos véase el análisis estadístico de la SCJN. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx. Consultado el día 27 de febrero 2012.

Los retos son ahora más difíciles para cualquier gobierno, pues es necesaria la capacidad para dar respuesta a viejos problemas como la pobreza, la corrupción y la procuración de justicia (Mota, 2002). Durante el gobierno de Vicente Fox, las altas expectativas no fueron suficientes para que la ciudadanía aprobara la actuación gubernamental. El presidente Calderón también se enfrenta a los mismos problemas. Sin embargo, la capacidad de respuesta y la interlocución es más efectiva, por lo menos durante la primera mitad de su gestión (2006-2009), aunque después de 2009 la actitud del presidente se nota más coloquial que institucional en sus discursos políticos.

El gobierno del presidente Calderón ha sido más flexible en la modificación de las políticas aplicadas. En 2008 se enfrentó a un contexto financiero mundial adverso, lo cual repercutió en poco crecimiento económico en 2008, y el escenario en 2009 tampoco fue alentador. En 2010, el contexto se presentó más complejo por el incremento de los índices de violencia[24]. En 2011, la mayor preocupación fue de índole económica: la estabilidad como carta de presentación para darle continuidad al PAN en la presidencia. En 2012, el discurso se enfoca en la estabilidad política y en la persistencia positiva de la economía.

La teoría del institucionalismo señala que "la incompetencia gubernamental se ha levantado como el obstáculo más difícil de vencer para solventar las crecientes dificultades económicas del país" (Ornelas, 2004: p. 120). El reto para el gobierno es mantener niveles aceptables en cuestión económica, aunque el manejo estricto no fue suficiente para obtener una mayoría en las elecciones intermedias de 2009 y tampoco podría serlo en la elección presidencial de 2012.

En una elección no basta con la inversión en publicidad y propaganda, es necesario comprender al votante como agente racional, capaz de evaluar costos y beneficios en términos de rentabilidad electoral. En el siguiente apartado examinaré la capacidad del liderazgo administrativo del presidente con otros actores políticos.

Relación con otros actores políticos

El objetivo de este subtema es caracterizar cómo ha sido la relación del gobierno con otros actores políticos. La pregunta es: ¿cómo mejorar la relación entre actores?

24 Sección Nacional, "Felipe Calderón admite que 2010 ha sido el año más violento de su gobierno". CNN México. Fuente: http://mexico.cnn.com/nacional/2011/01/06/felipe-calderon-admite-que-2010-ha-sido-el-ano-mas-violento-de-su-gobierno. Consultado el día 28 de febrero de 2012.

 ISSN: 1870-3569

Al revisar la bibliografía, el sistema político mexicano ha sido estudiado en el tránsito de un sistema no competitivo hacia uno con alternancia política. Sin embargo, también son necesarios estudios que analicen la actuación de los Poderes en sus relaciones intergubernamentales, las cuales forman ejes fundamentales para el funcionamiento exitoso de un sistema federal (Grimaldo y Guerrero, 2003). Un gobierno exitoso es aquel que promueve el equilibrio entre los Poderes de la federación, mediante consenso y reformas legales que permitan a los actores asumir una posición de relevancia en la discusión de políticas públicas y sociales (Leal, 2007).

La teoría del neo institucionalismo señala que los gobiernos deben promover "procesos de participación e interlocución gubernativa hacia esquemas más horizontales de interlocución" (Rivas, 2002: p. 91). Esto es fundamental para generar condiciones de estabilidad social. Para establecer demandas y peticiones los actores y organizaciones demandan interlocución real y efectiva. Como lo señala Rivas, se requieren mecanismos horizontales para mantener una retroalimentación proporcional de intereses.

Para Pardo (2000) la característica común de los sistemas políticos contemporáneos ha sido el predominio del Ejecutivo sobre las demás ramas del poder. A través de la historia del sistema político mexicano, la preponderancia del Ejecutivo sobre los demás Poderes fue una práctica normal. Sin embargo, con las diversas transformaciones y reformas electorales, el régimen político se fue adecuando. Después de las elecciones del 2000, el PAN logró terminar con más de 70 años de un sistema de partido hegemónico en el gobierno, lo cual ha producido que el predominio del poder del presidente se haya acotado y convertido en un poder compartido con el PRI y el PRD. Desde el 2000 a la fecha, el PAN ha ganado dos elecciones presidenciales consecutivas en el poder. Para las elecciones de 2012 el gran reto es mantenerse en el poder.

Compartir el poder entre los Poderes de la Federación ha provisto un ambiente político sin precedentes, beneficioso para el régimen mexicano, ya que la distribución del poder es una consecuencia positiva de la competencia. La diversificación del poder "requiere la unidad del gobierno; que el mismo partido controle al gobierno y al Congreso, sería lógico, pero esa no ha sido la tendencia, ahora el patrón ha sido el gobierno dividido" (Pardo, 2000: p. 5). Compartir el poder no es un problema cuando existe disposición de los actores para negociar propuestas e iniciativas. El sistema electoral no obliga a realizar coaliciones legislativas, pero éstas podrían ser la una ruta alternativa para aumentar la gobernabilidad.

Antes del proceso de la alternancia, la tendencia fue que el PRI contaba con las mayorías necesarias en el Congreso para promover, discutir y aprobar reformas secundarias y constitucionales. El gobierno panista de Vicente Fox y Felipe Calderón no han contado con mayorías aplastantes, por lo cual el elemento de negociación es fundamental. El sistema de partidos, desde este de vista, debe ser visto de manera positiva: en lugar de privilegiar la limitación y parálisis legislativa, debe realzarse la nueva dinámica del equilibrio entre poderes y partidos políticos para avanzar en una reforma profunda del Estado.

A partir de lo anterior surge una pregunta: ¿el gobierno dividido es benéfico para el sistema político? Primero, se evidencia una diferencia teórico-práctica. Al dividirse entre tres partidos grandes el reparto significativo de escaños, se establece un ambiente entre el partido gobernante en el Poder Ejecutivo y el partido con el mayor número de legisladores.

En 2000 y 2003, el presidente Vicente Fox tuvo que recurrir a todo su oficio político para impulsar las reformas estructurales, ya que el PRI contaba con mayoría en la Cámara baja. En la legislatura de 2006, el presidente Felipe Calderón contó con el partido mayoritario. Sin embargo, el PRI se colocó como el partido estratégico para negociar, ya que el PRD mantenía una postura de confrontación con el gobierno. En 2009 la distribución de los diputados se presentó favorable al PRI con 237 diputados, en segundo lugar al PAN con 143 diputados y en un relegado tercer lugar el PRD con 71 diputados. El contexto en la parte final de la administración del presidente Calderón se muestra complicado por la ausencia de capacidad legislativa en cuanto a la cantidad de escaños en el Congreso[25].

La relación del presidente con los partidos de oposición representados en el Congreso ha sido diversa. Convergencia (ahora Movimiento Ciudadano) y el Partido del Trabajo han asumido dos momentos, el primero con el apoyo en 2006 hacia Andrés Manuel López Obrador y el segundo en 2012, con el apoyo abierto como candidato de la alianza de la izquierda a la presidencia.

La relación del PAN con el Partido Verde Ecologista no es adversa, pues este partido, siempre está dispuesto a negociar, ya sea con el PAN como en la elección presidencial del año 2000, o con el PRI en 2006. El contexto actual presenta que el PRI es un aliado estratégico para el gobierno. En el caso del PRD, después que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en noviembre de 2008, diera el resultado definitivo de la elección

25 Consultado el día 2 de noviembre de 2010. Disponible en http://electionresources.org/mx/diputados.php?election=2009.

 ISSN: 1870-3569

interna a favor de Jesús Ortega, el contexto se presentó más favorable para el gobierno federal, pues Nueva Izquierda, fracción ganadora encabezada por Jesús Ortega, estuvo dispuesta al diálogo y a concertar una agenda común, situación que no aprobaba López Obrador[26].

El gobierno del presidente Calderón ha estado dispuesto a negociar con todos los partidos y así ha quedado demostrado en la reforma electoral de 2007. De acuerdo con Pardo (2000), "la indisciplina partidista es una constante, lo cual permite al presidente negociar con quien se preste, lo cual constituye una práctica cotidiana en el ejercicio de gobierno". Aquí se concuerda con el autor, ya que entre más fracturado se encuentre un partido más posibilidades existen para que el gobierno entable negociaciones con la fracción indisciplinada.

La mayor dificultad que enfrentó el gobierno foxista fue la "falta de estrategia de diálogo y negociación con los principales actores políticos, se reflejó en la imposibilidad de avanzar en la reforma hacendaria, energética y del Estado, así como el enfrentamiento abierto con el Jefe de gobierno del Distrito Federal" (Poot, 2005: p. 58). Una característica del gobierno de Fox fue la cerrazón para distribuir con eficiencia el poder, por ejemplo, al no incluir en alguna secretaría a Jorge González Torres del Partido Verde Ecologista, o bien el caso de cerrar la carrera política de Jorge G. Castañeda. Por si fuera poco, el propio Felipe Calderón enfrentó el mismo problema cuando manifestó su intención de aspirar a la pre-candidatura del PAN a la presidencia, situación por la cual en 2004 salió (renunció) de la Secretaría de Energía.

Felipe Calderón, como presidente de la República, ha contado con mayor presencia legislativa que Vicente Fox, lo cual le ha permitido un margen de maniobra más amplio con los partidos de oposición. La diferencia con Vicente Fox fue que sí ha logrado negociar con el PRI, no enfrentarse con la jefatura de gobierno de Marcelo Ebrard y contar con una cantidad importante de escaños en el Congreso.

La relación político-legislativa no ha sido suficiente para mantener la cohesión al interior de la nomenclatura del gobierno. Las duras críticas han presionado para realizar modificaciones en el gabinete del presidente. Un movimiento importante fue ubicar a Cesar Nava en la dirección del PAN, situación que le permitiría al presidente Calderón tratar de cohe-

26 Véase la nota de Horacio Ramos, quien destaca la lucha ideológica en el PRD y la poca comunicación entre ambos dirigentes. Ramos Ramírez, Mar Horacio, "Jesús Ortega dice que hace mucho no tiene comunicación con López Obrador", La Crónica de Hoy. Consultado el día 2 de noviembre de 2010. Disponible en http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=538666

sionar a los grupos internos; y Josefina Vázquez Mota fue colocada en la coordinación de la Cámara de Diputados para mejorar la negociación en la segunda mitad de su mandato. Para mostrar una postura de mayor diálogo, salió Fernando Gómez Mont de la Secretaría de Gobernación y en su lugar entró José Francisco Blake Mora, con un perfil más bajo y más manejable que su predecesor, aunque en 2011 murió en un accidente. En su lugar el presidente ubicó a Alejandro Poiré Romero[27].

En este apartado se reflexionó sobre la coordinación del gobierno federal con otros Poderes. Se mencionó que el presidente Calderón superó los enfrentamientos constantes de Vicente Fox con los otros partidos, aunque también se enfrentó al mismo problema que Fox: la falta de mayorías en el Congreso. También se destaca la disposición del presidente para evitar la confrontación con el jefe de gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard. No obstante, ocurrieron eventos de fuerza mayor como el fallecimiento de dos secretarios de gobernación que obligaron al presidente a realizar reacomodos con miras al proceso presidencial de 2012.

Coordinación con otros Poderes

El propósito de este subtema es explicar cómo ocurrió la coordinación gubernamental. La pregunta central es cómo la legislación actual dificulta la coordinación gubernamental entre Poderes. Para un buen gobierno, no sólo es necesaria la relación con los partidos de oposición, sino que esta relación sea coordinada a través de programas efectivos. De acuerdo con Masceraño y Del Rosario (2002), "la coordinación intergubernamental debe existir para poder explotar la potencialidad de la solución federal como sistema de gobierno". Una de las debilidades del gobierno de Vicente Fox fue este aspecto. La coordinación con el Congreso se mantuvo en niveles de enfrentamiento, debido a que el PAN no contaba con suficientes escaños para promover por si mismo iniciativas importantes para su administración. La perspectiva de la presidencia fue fraccionar el poder en lugar de compartirlo.

Autores como Grimaldo y Guerrero (2003) sostienen que, para la eficacia del gobierno, interviene una extensa red de actores de diferentes niveles. La teoría nos dice que el gobierno garantiza el correcto funcionamiento de las estructuras político-jurídicas, pero no significa que quienes acceden al gobierno posean las características necesarias para ejercer una administración eficaz, ya sean parámetros políticos, electorales y legislativos.

27 Véase la nota de Mileno.com en la cual se detallan otros movimientos realizados el 14 de julio de 2010. Sección Política, "Gómez Mont deja Gobernación, lo sustituye Blake Mora", Milenio. Consultado el día 1 de noviembre de 2010. Disponible en http://www.milenio.com/node/487433

 ISSN: 1870-3569

La democracia como régimen de gobierno se ha convertido en una de las formas que aseguran la mayor cantidad de derechos y obligaciones para los ciudadanos. Por tanto, el ejercicio gubernamental también se ha convertido en global[28] . No obstante, si bien la democracia es un instrumento de rotación pacífica del poder, debería ser más que un proceso electoral competitivo y orientarse hacia la consecución de aspectos sociales.

Para Rivas (2002), la democracia y la globalización presuponen y exigen competencia y competitividad. Se requiere de un régimen político democrático abierto e incluyente no proviene del estado nacional, sino de un contexto internacional. La democracia ha avanzado como la forma predominante de participación social. El sistema político mexicano ha provisto competencia a través de reglas y códigos para garantizar que los partidos accedan a financiamiento, y así promover sus programas. La competitividad electoral después de la alternancia ha propiciado que la pluralidad en el Congreso arroje un sistema de gobierno dividido (2000 y 2003) y un gobierno compartido en la legislatura de 2006 y 2009. A pesar de la estabilidad parcial desde 2009 hasta 2012, existe el riesgo de que el próximo presidente, no importa de cuál partido sea, se enfrente al mismo problema que desde el 2000: un gobierno dividido y limitado en su margen de acción por la ausencia de mayorías calificadas.

Cleto Suárez (1982) define que la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo asume un estado idealista de armonía cuando los votantes eligen al mismo partido en ambos cargos públicos. Para el autor, si esto ocurre, "el origen de la idea de la separación de poderes no se cumple, ya que el sistema se creó para que ambos se controlaran mutuamente" (Cleto Suárez, 1982: p. 138). El hecho de que los Poderes trabajen juntos no significa que sea requisito indispensable que el partido en el gobierno sea el mismo con mayoría en el Congreso. Si bien es un efecto natural, también se obtiene armonía mediante la negociación y el consenso político, en lugar del enfrentamiento constante. Cuando el gobierno posibilite otra ruta política, es decir, compartir el poder en lugar de dividirlo, el titular del Ejecutivo tendrá mayor margen de maniobra para la aprobación de sus iniciativas.

Rocha (2000) argumenta que el gobierno global se sostiene porque existe un Poder Ejecutivo y un Poder Legislativo separados, es decir que el gobierno dividido no es un problema, sino una oportunidad de negociación. La teoría constitucional nos dice que debe existir una relación estrecha entre ambos poderes, ya que a partir de ello el gobierno logra

28 Véase, Robert Dahl, 1999; Sousa, 2002; Dworkin, 2008.

mantener niveles estables de gobernabilidad. Un trabajo clásico sobre la división de Poderes y la democracia es el texto de Hamilton y Madison (1982), quienes establecen una serie de críticas a un sistema no acotado en sus funciones.

La fórmula para la estabilidad política es un gobierno que provee legitimidad, manejo de la política exterior, funciones de control y "evitar incorporar los defectos del mismo (gobierno dividido, derivado de un sistema electoral inadecuado y de la debilidad de los partidos políticos, imposibilidad de dar solución a los bloqueos institucionales)" (Pardo, 2000: p. 15). En este apartado se puede concluir que la administración de Felipe Calderón enfrentó desafíos importantes, pero que su actuación fue acotada por un Congreso realmente efectivo (contrapeso). En el siguiente apartado final se puntualizará la relación del presidente con el Congreso.

Relación con el Congreso

El objetivo final de este apartado es reflexionar sobre el potencial que representa el Congreso para fortalecer la democracia. La pregunta que guía el apartado es: ¿hasta dónde sería conveniente implementar instrumentos que revitalicen la gobernabilidad?

El gobierno del presidente Felipe Calderón ha salido adelante a través del aprovechamiento del gobierno compartido. En el caso de las reformas políticas y estructurales, la opción más redituable ha sido negociar con el PRI y con las fracciones menos radicales del PRD. Los efectos han sido positivos para el PAN, pues se han aprobado dos grandes reformas, la electoral y el reordenamiento del régimen financiero de PEMEX.

> Las elecciones federales del 2 de julio de 2000 cerraron el ciclo del cambio político en México. El largo proceso de transición a la democracia concluyó así con la alternancia del partido que mantuvo el poder por más de siete décadas. Luego de la batalla electoral, los retos que habrá de enfrentar el nuevo gobierno se adivinan ya en todas las áreas del quehacer público, particularmente en lo que será la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. (Casillas, 2001: p. 75).

Como señala el autor, uno de los principales desafíos del gobierno calderonista ha sido el equilibrio de funciones y atribuciones de los poderes públicos.

> Los gobiernos divididos tienen así un primer componente partidista y en consecuencia un origen común; de ahí se deriva que dependiendo del sistema de partidos y del sistema electoral, pueden existir múltiples com-

> binaciones de gobiernos no unificados. El modelo más simple de gobierno dividido se da en presidencialismos con sistemas de partido bipartidistas, donde el presidente pertenece a una fuerza política y el Congreso es controlado por otra, como claramente sucede en los Estados Unidos. (Casillas, 2001: p. 81).

Con Vicente Fox, el principal problema institucional fue no contar con la mayoría necesaria para aprobar sus reformas. Su administración no tuvo la capacidad de resolver la dificultad de un gobierno dividido y convertirlo en un poder compartido. Según el esquema de presidencialismo, el Ejecutivo es quien predomina ante los demás Poderes. Esta interpretación fue el obstáculo para el presidente Fox, asumir que el Poder Legislativo tendría que aprobar las reformas como en la época hegemónica del PRI. Desde luego, pensar así fue un error político significativo.

Para Fiorina (1996), cuando dos partidos políticos diferentes controlan el Poder Ejecutivo y los escaños mayoritarios en el Congreso, el gobierno dividido debe fungir como mecanismo de negociación y no de imposición. Así, "los gobiernos divididos pueden tener además distintas configuraciones, puesto que el presidencialismo puede ser bicameral o unicameral y, en consecuencia, el control del Congreso por un partido diferente al Ejecutivo puede ser total o parcial" (p. 112).

El gobierno dividido no es el problema, sino la incapacidad de aprovechar la ingeniería constitucional actual. El sistema político mexicano fue diseñado para que un solo partido controlara el Poder Ejecutivo y, en consecuencia, el Poder Legislativo estuviera dominado por prácticas de lealtad al presidente.

El régimen político, al adecuarse gradualmente, se modificó referente a las prácticas no visibles. Sin embargo, el diseño de pluralidad proporcional ha fragmentado la participación y el acceso a los escaños. Los cambios han arrojado que la diversidad de partidos se ha convertido en negativa para quien asume el Poder Ejecutivo, agudizado cuando no cuenta con una mayoría absoluta.

Cuando el sistema de partidos promueve la fragmentación del sistema electoral, la consecuencia es que los partidos pequeños tengan una tendencia hacia establecer alianzas con los partidos grandes para sobrevivir a la siguiente elección. Por lo tanto, efectuar estas alianzas se convierte en una opción, "tanto para los pequeños como para los partidos grandes" (Kinzo et al, 2004: p. 148). El incentivo, en ambos casos, es un capital político común ante la ciudadanía.

El sistema político mexicano ha diseñado un sistema de representación mixto para la competencia por el poder. En la Cámara de Diputados se eligen 300 por mayoría relativa y 200 por representación proporcional. En el Senado, la distribución de los escaños ocurre por tres principios electorales: 64 escaños de mayoría relativa, 32 por representación proporcional y 32 por primera minoría. Los efectos positivos permiten diversidad y pluralidad, pero en sentido opuesto promueven la fragmentación. Sin embargo, este trabajo propone que ninguno de los dos casos es un obstáculo para que el gobierno federal, con mayoría o minoría, establezca mecanismos de poder compartido. Una opción viable sería introducir mecanismos como el gobierno de coalición y las clausulas de gobernabilidad, entre otras. Para una revisión más detallada sobre las características de los gobiernos de coalición véase Mayhew (1991), Shuggart y Carey (1992), Laver and Shepsle (1996), Austen y Banks (1988), Mainwaring y Shuggart, (1997) y Lanzaro (2001), entre otros.

Kinzo, *et al*. (2000) defienden que el nuevo institucionalismo ha buscado explicar los efectos de la fragmentación social y su impacto en la conformación parlamentaria. De esta manera, "la consecuencia arroja distintas formas de gobierno dividido, gobierno sin mayorías, gobierno compartido" (Kinzo et al, 2004: p. 148). La teoría del nuevo institucionalismo arroja también la posibilidad de la gobernabilidad relacionada con el gobierno compartido.

Los gobiernos idealmente deben buscar dos objetivos, de acuerdo a la propuesta de Losada: "1. La racionalidad organizativa, cuya tendencia es adaptar los objetivos de la política; 2. Racionalidad programática, que sustenta los objetivos de la política" (Losada, 2003: p. 63). Es interesante cómo la racionalidad en los procesos administrativos es crucial para el éxito gubernamental. Esto se complementa con el proceso de transparencia y combate a la corrupción.

Lo anterior orienta al presidente Felipe Calderón a redefinir sus prioridades. La otra parte se refiere a la racionalidad de los programas de las políticas públicas, es decir, con el diseño, operación y resultados obtenidos. En la etapa final de su gobierno, sus acciones deberían —idealmente— recuperar la confianza[29] en las instituciones políticas y enfatizar que la sociedad mexicana ha sido beneficiada en materia económica y de estabilidad. (Díaz, 2008).

29 Revisar el reportaje de Ramos, Jorge, "Crece bienestar social: Calderón", El Universal. Consultado el día 29 de marzo 2011. Disponible en http://www.eluniversal.com.mx/notas/755090.html.

Como se ha señalado en este trabajo, es necesario programas que vinculen a los sectores más vulnerables con una posibilidad de salir de la marginación y el acceso a los servicios básicos, y no simplemente cambiar el nombre del programa por otro más llamativo. La democracia mexicana requiere avanzar en el perfeccionamiento de las instituciones políticas y que éstas funcionen como un contrapeso que ayude a la distribución del poder en lugar de dividirlo.

Consideraciones Finales

La transición a la democracia fue producto de una larga ruta de reformas graduales al régimen político. La democracia se reforzó en el poder presidencial con la salida del PRI del Poder Ejecutivo, no obstante sólo fue el comienzo de una serie de defectos constitucionales que se evidenciaron al ocurrir gobiernos divididos entre el presidente y el Congreso. Esto afectó de manera directa la gobernabilidad del sistemas político y exigió al presidente Vicente Fox y a Felipe Calderón utilizar al máximo su capacidad de negociación e interlocución. El primero mantuvo un margen de acción limitado, mientras que el segundo ha logrado mantener mayor estabilidad política. El próximo presidente en diciembre de 2012 podría enfrentar los mismos problemas.

El gobierno del Partido Acción Nacional, durante 12 años, se ha enfrentado a problemas de diseño institucional que han frenado la aprobación de reformas estructurales. En el contexto actual, es pertinente la inclusión de instrumentos que revitalicen la distribución del poder y que éstos posibiliten construir gobiernos de coalición, aún cuando el presidente no posea la mayoría en el Congreso. El sistema de partidos origina una concentración de tres partidos fuertes, lo cual divide el poder y dificulta conseguir acuerdos legislativos, sobre todo porque no existen incentivos constitucionales que animen a los partidos de oposición a negociar.

La democracia ha resuelto la alternancia en la presidencia, es decir, no existe un riesgo de regresar a un sistema autoritario. No obstante, la competencia electoral arroja nuevos desafíos, sobre todo a partir de la reforma de 2007, la cual limita las precampañas y el tiempo de exposición mediática de los candidatos. La crítica de esta reforma es que cuestiona la libertad de expresión y restringe a los ciudadanos para evaluar las propuestas de los candidatos presidenciales.

Políticamente, el gobierno de Felipe Calderón contó con mayores posibilidades de negociar que su antecesor Vicente Fox. Se podrían destacar cuestiones personales, su trayectoria política y el círculo de colabora-

dores, entre otros aspectos. Es pertinente señalar que el peso del dirigente nacional del PAN también ha sido fundamental para el avance o retroceso electoral en el Congreso. La cohesión de la dirigencia ha sido determinante para posicionar al partido, aunque también existieron momentos de fragilidad por los resultados electorales en las elecciones intermedias de 2003 y 2009. Los resultados poco competitivos después de 2006 aceleraron el cambio de dirigente nacional en varias ocasiones: Manuel Espino, Germán Martínez, Cesar Nava y recientemente Gustavo Madero.

El liderazgo del presidente Felipe Calderón se ubica como administrativo intermedio, categoría ideal para explicar el funcionamiento y alcance de su gobierno. Esta categoría es diferente al liderazgo carismático que arrastra masas. La debilidad de su administración es que presenta un limitado margen de acción que provoca asumir un gobierno dividido. El gobierno dividido ofrece competencia cerrada, por el contrario la categoría de gobierno compartido es una perspectiva positiva del mismo proceso. En esta última, el gobierno establece puentes de interlocución para aprobar reformas importantes, se concibe como parte de las decisiones y no como un todo. Es decir que el gobierno dividido se limita a sí mismo, mientras el gobierno compartido establece negociaciones en todos los niveles y ámbitos de gobierno, formal e informal.

Para fortalecer la democracia en México se han realizado distintas propuestas, algunas de ellas con el propósito de realizar una Reforma del Estado y otras que ofrecerían nuevas rutas para conseguir gobernabilidad. En la primera la clasificación, incluye: a) segunda vuelta presidencial, b) revocación de mandatos y c) reelección presidencial, instrumentos para dotar de mayor legitimidad al Ejecutivo. Otras iniciativas se enfocan en destrabar la relación entre Ejecutivo y Legislativo: a) clausulas de gobernabilidad, b) reducir el número efectivo de partidos para que los escaños se repartan entre menos partidos y se puedan conseguir mayorías, c) reducir el número de escaños de representación proporcional, d) aumentar el umbral de votación de 2 a 4 por ciento y e) gobiernos de coalición de tipo régimen semi presidencial.

El gobierno del PAN, durante 12 años, ha mantenido la democracia vigente. Los principales logros han sido la estabilidad económica, niveles de inflación estables, implementación de estrategias sociales generalizadas como el seguro popular, entre otros programas públicos. Los compromisos del gobierno de Felipe Calderón han sido avances sustanciales, como el empleo y la lucha frontal contra el crimen organizado (narcotráfico).

El régimen político mexicano necesita adecuarse a una nueva realidad. La Constitución actual data de 1917 fue diseñada para el predominio de una

 ISSN: 1870-3569

sola fuerza, el Poder Ejecutivo; por tal motivo, requiere una actualización importante. El titular del Ejecutivo debe comprender que para gobernar no puede lograrlo solo. El partido en el gobierno necesita de la interacción con otros actores vitales como el Legislativo y el Poder Judicial, además de grupos sociales y organizaciones no gubernamentales. El poder político debe ser compartido y no dividido. Este dilema será determinante en la recta final de la administración del presidente Felipe Calderón. El 2012, será un indicador de la permanencia o salida del Partido Acción Nacional del poder presidencial.

Referencias

1. Alcántara, M 2008, "Luces y sombras de la calidad de la democracia de América Latina", Revista de Derecho electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, no. 6, segundo semestre.
2. Andrés, P et al 2004, "El gobierno de los sin gobierno", Universia Businnes Review, Grupo Recoletos, no. 4, cuarto trimestre.
3. Anderson, A 2004, "Democracia en México: transición hacia un corporativismo social", Espiral, Universidad de Guadalajara, no. 29, enero -abril, Vol. X.
4. Anduiza, E. y Robert, L. (2006). "El sistema electoral y la calidad de la democracia", en Representación y calidad de la democracia en España. Madrid: Tecnos.
5. Austen-Smith, D and Banks, J 1988, "Elections, Coalitions, and Legislative Outcomes", American Political Science Review, no. 82.
6. Beltrones, M 2011, La vida y la política: orden, desarrollo y bienestar en la democracia, Quimera Media, México.
7. Beltrones, M 2011, "Iniciativa Gobiernos de Coalición", Senado de la República, presentada el 14 de septiembre.
8. Camps, V 2010, Democracia sin ciudadanos: la construcción de la ciudadanía en las democracias liberales, Trotta, Madrid.
9. Cardozo, M 2006, "Políticas de lucha contra la pobreza en México. Principales resultados y limitaciones", Fermentum, Revista Venezolana de Sociología y Antropología, Universidad de los Andes, no. 45, enero-abril, vol. 16.
10. Carpizo, J 1978, El presidencialismo mexicano, Siglo XXI, México.
11. Casillas, C 2001, "Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia", Revista de Estudios Políticos, Universidad de la Rioja, no. 113, julio-septiembre.
12. Chabat, J 2010, "La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor", Documentos de trabajo, CIDE, no. 196.

13. Chihu, A 2011, El Framing de la prensa, UAM/Porrúa/Cámara de Diputados, México.
14. Cleto, W 1982, "El poder Ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regimenes presidencialistas de gobierno", Revista Estudios Políticos, Universidad de la Rioja, no. 29, septiembre-octubre.
15. Dahl, R 1999, La democracia: una guía para los ciudadanos, Taurus, Madrid.
16. De Andrea, F 2003, "Estudio comparado teórico-práctico y legislativo sobre la segunda vuelta electoral: caso de México", Boletín de Derecho Comparado, UNAM, no. 106, enero-abril.
17. Díaz, A 2008, "Entre la volatilidad y el afianzamiento del PAN. Cambios en la dinámica electoral en Querétaro", Desacatos, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, no. 24, mayo-agosto.
18. Dillon, G 1999, "Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo: los programas de estabilización en América Latina", Revista de Estudios Políticos, Universidad de la Rioja, no. 106, octubre-diciembre.
19. Di Maggio, P et al 1991, The New Institutionalism in Organizational Analysis, The University of Chicago Press, Chicago.
20. Dror, Y. (2007). "Prolegómenos para las ciencias de políticas", en L. Aguilar. El estudio de las políticas públicas. México: Porrúa.
21. Dunleavy, P 1995, "Policy Disasters: Explanig the UK's Record", Public Policy Administration, no. 2, vol. 10.
22. Dworkin, R 2008, La democracia posible: principios para un nuevo debate político, Paidós, España.
23. Elster, J 2001, La Democracia deliberativa, Gedisa, Barcelona.
24. Emmerich, G 2007, "Las elecciones de 2006 y su impacto sobre la democracia en México", El Cotidiano, UAM-Azcapotzalco, no. 145, septiembre-octubre, año/vol. 22.
25. Federico, A y Ling, C 2008, "El PAN en la coyuntura actual. Una mirada desde dentro", El Cotidiano, UAM-A, no. 149, mayo-junio, vol. 23.
26. Ferrajoli, L 2011, Principia iuris teoría del derecho y de la democracia: teoría de la democracia, Trotta, España.
27. Fishkin, J 1995, Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática, Ariel, Barcelona.
28. Fiorina, M 1996, Divided Government, Allyn & Bacon, Boston.
29. Garavito, E y Rosa, A 2005, "El desafuero de AMLO, o como nuestra incipiente democracia estuvo en serio peligro", El cotidiano, UAM-A, no. 132, julio-agosto, vol. 20.
30. García, J. y Pérez, P. (1998). "Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: el problema del control del veto presupuestario", en Parlamento y Constitución: Anuario, España: Universidad de Castilla.
31. Gianfranco, P 1998, La democracia exigente, FCE, México.
32. Giddens, A 1998, La Tercera Vía: la renovación de la socialdemocracia, Taurus, Madrid.
33. Godoy, Ó 2003, "Parlamento, presidencialismo y democracia protegida", Revista de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, no. 2, vol. XXIII.
34. Grimaldo, L y Rangel, C 2003, "Importancia de las relaciones intergubernamentales en un sistema de gobierno federal", Provincia, Universidad de los Andes, no. 10, enero-diciembre.
35. Hamilton, A et al 1982, El federalista, FCE, México.
36. Herrera, W 2004, "La rama ejecutiva del poder público", Revista de Derecho, Universidad del Norte, Colombia, vol. 21.

37. Huntington, S 1994, La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX, Paidós, Barcelona.
38. Kinzo D'Alva, M 2004, "Patrones de competencia electoral en la disputa por la Cámara de diputados en Brasil (1994-2002)", América Latina Hoy, Universidad de Salamanca, diciembre, vol. 38.
39. Lanzaro, J 2001, (coord.), Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina, Clacso, Buenos Aires.
40. Laver, M y Shepsle, K 1996, Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies, Cambridge University Press, New York.
41. Leal, G 2007, "México: el gobierno derechista de Calderón. Reforma sin consenso. La seguridad social de los servidores públicos", Gaceta Laboral, Universidad del Zulia, no. 02, mayo-agosto, vol. 13.
42. Legreid, P 2005, "Los políticos y la reforma de la administración pública en la era de la nueva gestión pública: el caso Noruego", Foro Internacional, Colegio de México, no. 182, vol. XVL.
43. Levine, D y Molina, J 2007, "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada", Revista América Latina Hoy, Universidad de Salamanca, vol. 45.
44. Leyva, M y Pichardo, S 2009, "Conflictos y la lucha de los trabajadores durante el gobierno de Calderón", El Cotidiano, UAM-A, no. 154, vol. 24, marzo-abril.
45. Losada, A 2003, "Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión", Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, Universidad de Santiago de Compostela, no. 1-2, vol. 2.
46. Lujambio, A 2000, El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana, Océano, México.
47. Mainwaring, S. y Shuggart, M. (1997). "Conclusion: Presidentialism and the Party System", en Mainwaring, S. y Shuggart, M. (eds), Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge: Cambridge University Press.
48. Manheim, H 1988, Análisis político empírico, Alianza Universidad, México.
49. March, J y Olsen, J 1997, El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política, FCE, México.
50. Mayhew, D 1991, Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946–1990, Yale University Press, New Haven.
51. Masceraño, C y Del Rosario, E 2002, Las relaciones en gerenciando las relaciones intergubernamentales, Nueva Sociedad, Argentina.
52. Molina, J y Pereira, V 2006, "La democracia en América Latina: ¿Éxito o fracaso?", Cuestiones Políticas, Universidad de Zulia, no. 37, diciembre.
53. Mota, L 2002, "La política social del gobierno del cambio", Convergencia, Universidad Autónoma del Estado de México, no. 30, septiembre-diciembre.
54. Navarrete, J 2009, "Liderazgo partidista en el sistema de partidos en México", Confines, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, no. 10.
55. Norris, P 2011, Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited, Cambridge University Press, Nueva York.
56. O'Donnell, G 1993, "Delegative Democracy", Journal of Democracy, Johns Hopkins University Press, no. 1, vol. 5.
57. Offe, C 1983, "Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State: Factors of Stability and

Disorganization", Policy Sciences, no. 3.

58. Ornelas, J 2004, "La economía en cuatro año del gobierno de Vicente Fox", Aportes, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, no. 27, septiembre-diciembre, vol. IX.
59. Ornelas, C 2008, "El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón", Revista Mexicana de Investigación Educativa, no. 37, abril-junio, vol. 13.
60. Pallavicini, V y Vargas, J 2008, Gobierno dividido y oportunidades para la incidencia política en Costa Rica y en el Salvador, Fundación Carolina, Costa Rica.
61. Pardo, O 2000, "Presidencialismo y oposición en América Latina: una difícil cohabitación", Reflexión Política, Universidad Autónoma de Bucaramanga, no. 4, diciembre, año 2.
62. Pasquino, G 1999, La democracia exigente, FCE, México.
63. Pedro, N 2002, "El Control del Congreso sobre el presidente en Argentina, normas y realidades", Lus et Praxis, Universidad de Talca, no. 1, vol. 8.
64. Poot, E 2005, "Las dificultades del primer gobierno de la era de la alternancia en México: el PAN en el gobierno Federal", El Cotidiano, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, no. 133, septiembre-octubre, vol. 21.
65. Popper, K 2006, La sociedad abierta y sus enemigos, Paidós Ibérica, España.
66. Powell Jr., B 2006, "Calidad de la democracia: reciprocidad y responsabilidad". Metapolítica, CEPCOM, no. 39, vol. 8.
67. Przeworski, A 2010, Que esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno, Siglo XXI, Argentina.
68. Quintana, O y Jiménez, C 2005, "Nueva teorías de la democracia. De la democracia formal a la democracia deliberativa", Colombia Internacional, Universidad de los Andes, no. 62, julio-diciembre.
69. Ravelo, R 2008, La herencia maldita: el reto de Calderón y el nuevo mapa del narcotráfico, Ediciones de Bolsillo, México.
70. Reynoso, D 2010, "Alianzas electorales y contingentes legislativos en los estados mexicanos (1988-2006)", en Revista Mexicana de Sociología, UNAM, no. 1, enero.
71. Reveles, F 2011, "El PAN y sus alianzas en el 2010", en El Cotidiano, UAM-A, no. 165, enero-febrero.
72. Rivas, J 2002, "Los desafíos de la globalización y la reinvención del gobierno", en Provincia, Universidad de los Andes, no. 8, enero-junio.
73. Rocha, A 2000, "Gobierno y gobernabilidad globales", en Espiral, Universidad de Guadalajara, no. 18, vol. 6, mayo-agosto.
74. Romero, M y Balderas, R 2007, "Yucatán: una derrota personal de Calderón", en El Cotidiano, UAM-A, no. 146, vol. 22, noviembre-diciembre.
75. Rose, R 1998, El gran gobierno, un acercamiento desde los problemas gubernamentales, FCE, México.
76. Shepsle, K y Bonchek, M 2005, Las formulas de la política, Taurus, México.
77. Sousa, B 2002, Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa, Fundación Gubelkian, Lisboa.
78. Shuggart, M y Carey, J 1992, Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, Cambridge.
79. Williamson, O 1993, The Mecanism of Governance, Oxford University Press, Nueva York.

 ISSN: 1870-3569

FUENTES ADICIONALES

Carmona, Fernando Inés, "Lucha contra el crimen organizado de Calderón es un argumento totalitario", La Jornada, 3 de mayo 2011. Consultado el 7 de mayo 2011. Disponible http://www.jornadaveracruz.com.mx/Noticia.aspx?ID=110503_122309_914&id_seccion=3.

Consulta Mitofsky, Año VII, No. 363/ Enero 2011, México. Consultado el día 9 de marzo de 2011. Disponible en http://www.consulta.mx/Docs/FusionCharts/EPG_Ene.pdf, p. 10.

Delgado, Álvaro, "No hay "división ni enfrentamiento" entre Calderón y Espino: José Espina", Consultado el día 24 de mayo 2010. Disponible en http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/pdfExclusiva/50958.

"Elecciones Federales en México". Fuente: http://electionresources.org/mx/diputados.php?election=2009 . Consultado el día 2 de noviembre de 2010.

Fuentes, Félix, "Calderón hiere al PAN con candidatos externos; Pascual, firmísimo", El Universal, Disponible: http://www.eluniversal.com.mx/columnas/88651.html. Consultado el día 9 de marzo de 2011.

García, Dennis A., "Los casos de Greg Sánchez, Jorge Hank Rhon, Julio César Godoy, y los casos de los ex gobernadores de Tamaulipas: Manuel Cavazos, Tomás Yarrington y Eugenio
Hernández", La Crónica de Hoy, "Impiden a 3 ex gobernadores de Tamaulipas salir del país", La Crónica de Hoy, http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=632889 . Consultado el día 25 de febrero 2012.

"Inicia registro de candidatos a dirigencia nacional 2010-2013". Fuente http://www.pan.org.mx/portal/detalle/inicia_registro_de_candidatos_a_dirigencia_nacional_2010-2013/16662 . Consultado día 2 de noviembre de 2010.

Martínez, Fabiola, Castillo, Gustavo y Salgado, Agustín, "Decreta Calderón la extinción de Luz y Fuerza; es inconstitucional: SME", La Jornada, Disponible en http://www.jornada.unam.mx/2009/10/11/index.php?section=politica&article=005n1pol . Consultado el día 2 de noviembre de 2010

Nacional, "Defiende Calderón a el Ejército en calles", El Siglo de Torreón, Consultado el 8 de abril 2011. Disponible http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/615630.defiende-calderon-a-el-ejercito-en-calles.html .

Nota sección México, "Moreira enaltece efectividad de gobiernos priistas contra el narco", El Informador, Consultado el 8 de mayo 2011. Disponible en http://www.informador.com.mx/mexico/2011/284499/6/moreira-enaltece-efectividad-de-gobiernos-priistas-contra-el-narco.htm

Páez, Alejandro, "PRD exige investigar a gobierno de Morelos", La Crónica de Hoy. Consultado el 18 de diciembre 2009. Disponible en http://cronica.com.mx/especial.php?id_tema=1332&id_nota=476579 .

Pavón, Olivier, "El gobierno de Calderón da prioridad a seguridad y se olvida de lo social", La Crónica de Hoy. Consultado el día 7 de mayo 2011. Disponible en http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=370021.

"Principal problema del país", Consulta Mitofsky. Consultado el día 25 de Febrero de 2012. Disponible en http://consulta.mx/web/

PREP/Guerrero. Disponible en http://www.prep-guerrero.com.mx/current/gobernador/ Consultado el día 23 de febrero 2011.

Ramos Pérez, Jorge, "Ebrard no ve alianza PAN-PRD en el 2012". El Universal, Consultado el día 9 de marzo de 2011. Disponible en http://www.eluniversal.com.mx/primera/36258.html

Ramos Pérez, Jorge, "Crece bienestar social: Calderón" El Universal. Consultado el día 29 de marzo 2011. Disponible en http://www.eluniversal.com.mx/notas/755090.html .

Ramos Ramírez, Mar Horacio, "Jesús Ortega dice que hace mucho no tiene comunicación con López Obrador", La Crónica de Hoy. Consultado el día 2 de noviembre de 2010. Disponible en http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=538666 .

Sánchez, Mayela, "Con Calderón, salario pierde la mitad de su valor", Contralínea. Consultado el día 3 de mayo 2011. Disponible en http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/05/03/con-calderon-salario-pierde-la-mitad-de-su-valor/.

Sección Inicio, "El respeto a los derechos humanos, una de las tareas pendientes de Calderón en México", Contracorriente en línea. Consultado el día 9 de febrero 2011. Disponible en http://www.educacion-contracorriente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=16815:el-respeto-a-los-derechos-humanos-una-de-las-tareas-pendientes-de-calderon-en-mexico-&catid=16:noticias .

Sección Internacional, "La lucha de Calderón contra el narcotráfico en México deja más de 12.000 procesados", El País en línea. Consultado el día 15 de septiembre 2007. Disponible en http://www.elpais.com/articulo/internacional/lucha/Calderon/narcotrafico/Mexico/deja/12000/procesados/elpepuint/20070915elpepuint_3/Tes .

Sección México, "Mexicanos tienen mejor salario, destaca Calderón", La Prensa en línea. Consultado el día 28 de marzo de 2011. Disponible en http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2019528.htm .

Sección México, "Sarkozy cosecha críticas por su postura en el tema Cassez", El Informador. Consultado el día 23 de febrero de 2011. Disponible en http://www.informador.com.mx/mexico/2011/272570/6/sarkozy-cosecha-criticas-por-su-postura-en-el-tema-cassez.htm Consultado el día 28 de febrero de 2012.

Sección Nacional, "Felipe Calderón admite que 2010 ha sido el año más violento de su gobierno". CNN México. Fuente: http://mexico.cnn.com/nacional/2011/01/06/felipe-calderon-admite-que-2010-ha-sido-el-ano-mas-violento-de-su-gobierno

Sección Política, "Calderón admite que se requieren mejores empleos", Vanguardia en línea. Consultado el día 26 de abril 2011. Disponible en http://www.vanguardia.com.mx/calderonadmitequeserequieren-mejoresempleos-707746.html

Sección Política, "Gómez Mont deja Gobernación, lo sustituye Blake Mora", Milenio. Consultado el día 1 de noviembre de 2010. Disponible en http://www.milenio.com/node/487433

SCJN. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx. Consultado el día 27 de febrero 2012.

V Informe de Gobierno – Principales logros del sexenio (2007-2011) Disponible en: portal.sre.gob.mx/israel/pdf/Principaleslogros.pdf

 ISSN: 1870-3569

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 importan[1]. 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 electoral[3]. 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 ley[4] —. 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 económica[5]. 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 casos[6].

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.

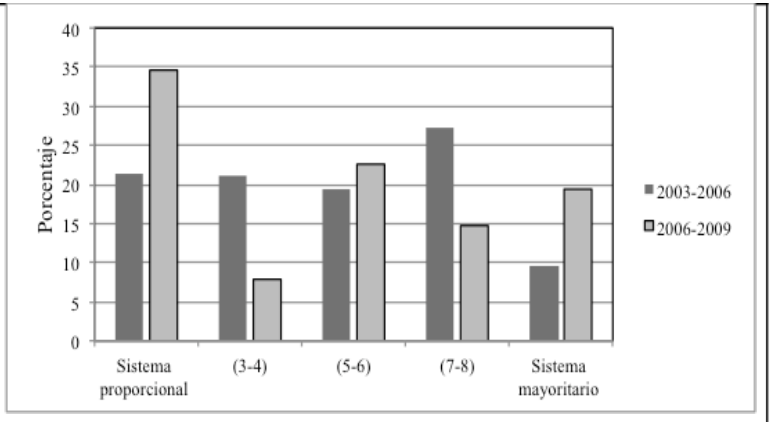
Las gráficas 1 a 3 muestran la distribución de preferencias en torno a estos tres tipos de instituciones entre los integrantes de las legislaturas LIX y LX de la Cámara de Diputados. Puede verse, en primer lugar, que parece existir una mayor proporción de legisladores que se inclinan a favor de un sistema 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

 ISSN: 1870-3569

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

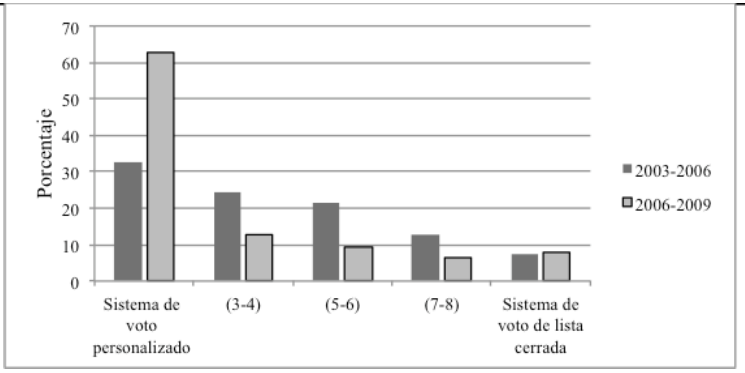


Fuente: elaboración propia con base en los estudios 50 y 63 del Proyecto de Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) (Alcántara, s/f).

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



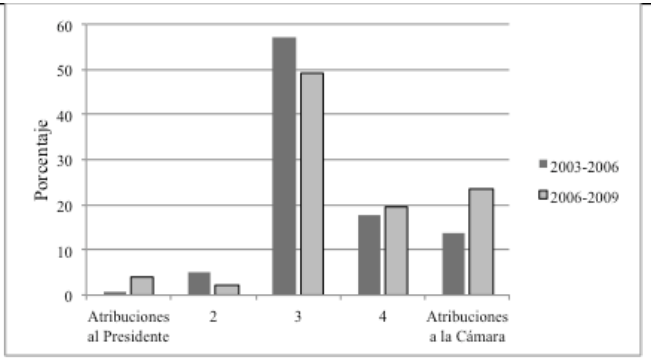
Fuente: elaboración propia con base en los estudios 50 y 63 del Proyecto de Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) (Alcántara, s/f).

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.

ISSN: 1870-3569

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".

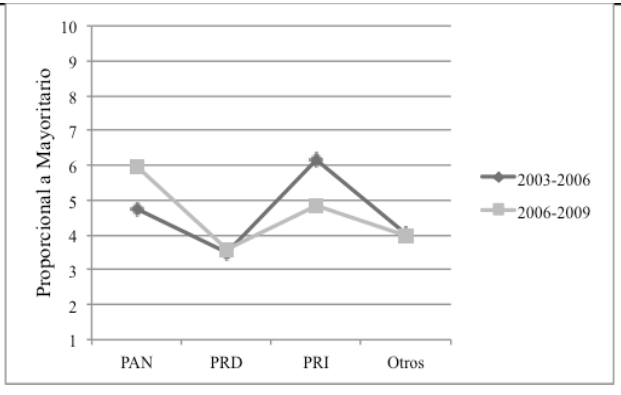
Las respuestas pueden variar de 1 a 5, donde la opción "A favor de aumentar las atribuciones del Presidente en detrimento de la Cámara" tiene un valor de 1 y "A favor de aumentar las atribuciones de la Cámara en detrimento del Presidente" asume un valor de 5.

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).

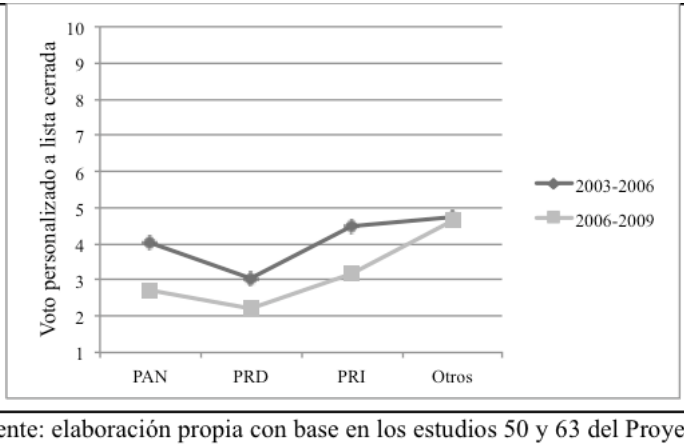
Los puntos en el gráfico reportan los promedios obtenidos entre los legisladores adscritos a cada grupo parlamentario. Se utilizó la pregunta 10 del estudio 50 realizado en 2004 y la pregunta 11 del estudio 63 realizado en 2006.

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

ISSN: 1870-3569

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.

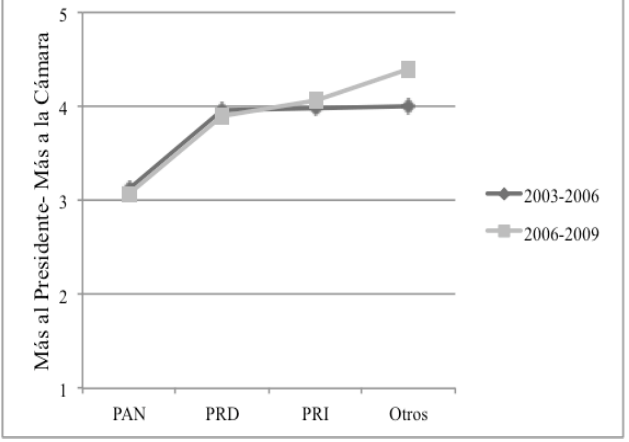
Gráfica 5. Sistema electoral por partido político



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

 ISSN: 1870-3569

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 izquierda-derecha. 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 prefiren 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)
	Exp(B) (Error estándar)	*Exp(B) (Error estándar)*
Ideología	1.004 (0.01)	1.052 (0.109)
Diputados por partido (%)	1.07 (0.019)**	1.047 (0.02)*
N=	122	125
Ji² del modelo	16.12	8.47
P =	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)
	Exp(B) (Error estándar)	*Exp(B) (Error estándar)*
Ideología	1.009 (0.01)	0.925 (0.122)
Partido en el gobierno	1.26 (0.42)	1.2 (0.501)
N=	122	124
Ji² del modelo	0.921	0.42
P =	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)
	Exp(B) (Error estándar)	*Exp(B) (Error estándar)*
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)**	---
N=	117	124
Ji² del modelo	23.46	39.4
P =	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-

ISSN: 1870-3569

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 veto 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 periódo 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 inciativa 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 veto 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 Michoacan, 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

 ISSN: 1870-3569

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 "clausula 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 "clausula 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.

 ISSN: 1870-3569

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 la 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.

ISSN: 1870-3569

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 Institutons", 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: crítica 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.

ISSN: 1870-3569

Determinantes de la alternancia política en México, 1980-2009: un análisis econométrico a nivel de estados.

Irvin Mikhail Soto Zazueta*

La alternancia política en México, en todos los niveles gubernamentales, es un fenómeno que se ha venido experimentado desde finales de la década de 1980. Sin embargo, la alternancia en las entidades federativas dista de ser un proceso homogéneo. En este estudio se utilizan variables económicas para explicar este fenómeno político a nivel de estados, en México. Se empleó un modelo econométrico de panel de datos con variable dependiente discreta para el periodo 1980-2009. Se encontró evidencia de una relación en forma de U-inversa entre la desigualdad en la distribución del ingreso y la alternancia política. Aún más, se encontró que la alternancia es más probable que ocurra en estados con reglas electorales justas, alto grado educativo y flujos de comercio internacional

Palabras clave: alternancia política, democracia, desigualdad en la distribución del ingreso, panel de datos, probit.

The political turn over all levels of government in Mexico, it's a phenomenon that has been experimented since late 1980. However, the alternation at the State level is far from a homogeneous process. In this study we use economic variables to explain the political phenomenon at State level in Mexico. We used an econometric panel data model with discrete dependent variable for the period 1980-2009. We found a relation in U-shaped inverse between income inequality and political alternation. Furthemore, We found that political alternation is more likely to occur in states with fair electoral rules, high educational grades and international trade flows.

Keywords: political alternation, democracy, income inequality, panel data, probit.

Fecha de recepción: 04/01/2012 Fecha de aceptación:17/04/2012

Introducción

La democratización de México inició a finales de la década de 1980 y se ha visto reflejada en la alternancia del poder en todos los niveles gubernamentales. Sin embargo, este proceso en México dista mucho de ser homogéneo. Por una parte, en algunas entidades la alternancia se ha visto como un resultado recurrente de las elecciones. Por otro lado, el partido dominante no ha perdido ninguna elección de gobernador, ni la mayoría en los congresos locales y en algunas otras, sólo hubo un cambio de partido dominante.

La democracia en las sociedades contemporáneas es un régimen político donde ningún actor tiene la certeza acerca de los resultados en una

* Estudiante del Doctorado en Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: mikhail_30@hotmail.com

contienda electoral (Arzuaga, et al., 2007). Por lo tanto, un aspecto fundamental de este tipo de sistema político es la alternancia. La continuidad indefinida en los cargos del los titulares o del mismo partido en el poder es, en principio, un factor negativo y distorsionante para la democracia. La no alternancia en el mando puede hacer peligrar la realización de comicios libres y sin fraude.

A nivel internacional, diversos estudios sobre los determinantes de los procesos democráticos mencionan que distintos factores socioeconómicos y políticos afectan a la democracia. Las variables utilizadas comúnmente son el ingreso, la educación, la apertura comercial, las crisis económicas, el marco institucional y la desigualdad del ingreso. De este conjunto de variables destaca la interrelación teórica entre la desigualdad en la distribución del ingreso y la democracia, al ser uno de los temas más estudiados en la economía política. En efecto, desde el trabajo pionero de Lipset (1959) se enfatiza el papel del crecimiento de la clase media y la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso como uno de los principales factores que generan cambios democráticos estables.

Para el caso de México, los estudios empíricos que tratan de investigar sobre los determinantes de los procesos democráticos son escasos. Aún más, si bien la alternancia se considera un elemento sustancial de una democracia, hay pocos estudios sistemáticos que nos permitan estimar con cierta generalidad los determinantes de la alternancia en México. Arzuaga, et al. (2007) advierten que es unánime la opinión de que un cambio en la estructura socioeconómica y demográfica de la sociedad mexicana explica, en última instancia, el camino hacia la democratización del régimen político mexicano en los últimos años. Sin embargo, al tratar de establecer una relación entre el índice de marginación y alternancia política a nivel federal, concluyen —para el caso particular del Estado de México— que la alternancia en la gubernatura no se alcanza a pesar de que exista un panorama alentador económica y políticamente para el arribo de la oposición al PRI.

Chávez-Martin, et al. (2012) analizan cómo algunos factores influyen en la probabilidad de permanecer en el poder a nivel municipal. Utilizando datos de los 124 municipios que conforman el estado de Jalisco para las siete elecciones ocurridas en el período que va de 1988 a 2006, concluyen que conforme los municipios redujeron sus niveles de marginación, fueron más propensos a alternar. Asimismo, los municipios más grandes y con mayor dispersión poblacional tienen menor probabilidad de alternancia.

Por tal motivo, se considera propicio contribuir con un análisis y una metodología que ayuden a explicar, al menos parcialmente, el proceso de democratización y alternancia política para el contexto mexicano. La primera pregunta que nos surge al observar la heterogeneidad de los procesos electorales es: ¿por qué algunos estados han experimentado alternancia política y otros no? Particularmente, dada la importancia que la desigualdad en la distribución del ingreso ha adquirido dentro de la literatura internacional para explicar el surgimiento y estabilización de la democracia, la pregunta de investigación que guía al presente trabajo es: ¿cuál es el efecto de la desigualdad en la distribución del ingreso sobre la probabilidad de que exista alternancia política en las entidades federativas de México?

La hipótesis que se plantea es que, a nivel estatal, la desigualdad en la distribución del ingreso está asociada con la probabilidad de alternancia política en los congresos estatales en forma de U-inversa. Aún más, se argumenta aquí que la alternancia es más probable que ocurra en estados con reglas electorales justas, así como con un nivel educativo y flujos de comercio internacional altos. La metodología empleada consiste en un modelo econométrico probit de datos de panel para el periodo 1980-2009, donde la unidad de análisis son los estados mexicanos y la variable dependiente es la alternancia política. Asimismo, para dar robustez a los resultados, se estima un modelo de distribución logística a partir de los mismos datos del panel.

Se considera aquí que la desigualdad en la distribución del ingreso no tuvo efecto sobre la probabilidad de alternancia antes de la década de 1980 debido a que el PRI creó un complejo sistema de incentivos para movilizar a las masas (Magaloni, 2006). La movilización electoral que sustentaba al régimen del PRI era el producto de la manipulación electoral realizado con técnicas no competidas, de las cuales se distinguen el abuso de la relación del partido con los gobiernos federales y estatales, disponiendo de recursos públicos para sus campañas, el condicionamiento de apoyos gubernamentales a la población, así como mediante la falsificación directa de los resultados (Molinar, 1991).

En efecto, Magaloni (2006) señala que la liberalización comercial, las privatizaciones y las reformas de la década de 1980 debilitaron a los gobiernos del PRI. Por una parte, se destruyó el monopolio de las compensaciones, sanciones e implícitamente hubo una reducción en los recursos disponibles de los estados para el patronazgo. Por otro lado, la creación de

marcos institucionales más justos después de la década de 1980 ha reducido las posibilidades de hacer fraudes. Por estos motivos, aquí se considera que es a partir de la década de 1980 cuando la distribución del ingreso podría tener algún efecto sobre la alternancia.

La investigación consta de cinco secciones adicionales. La segunda sección presenta algunos antecedentes sobre la evolución y relación entre la alternancia política y la desigualdad en la distribución del ingreso en los estados mexicanos. En la tercera se presenta el marco teórico acerca de esta relación. La cuarta es la metodología, donde se plantea un modelo econométrico de distribución logística a partir de la estimación con datos de panel para el periodo 1980-2009. En la quinta, se presenta el análisis empírico y las conclusiones, finalmente, se encuentran en la sexta sección.

La alternancia partidista en México

Durante el periodo de 1950 a 1980, el régimen político mexicano se caracterizó por un sistema presidencialista de partido hegemónico, en el que la competencia política era casi nula. El PRI dominaba, además de la presidencia de la República y el Congreso de la Unión, los gobiernos estatales, los congresos locales y los ayuntamientos de todo el país. Durante este periodo sólo hubo 10 casos de alternancia en los gobiernos municipales en México, resultado insignificante en términos cuantitativos (Luque, 2010). Respecto a los congresos locales y las gubernaturas, el PRI siempre mantuvo su status de partido hegemónico.

La Reforma Política de 1977 provocó que la alternancia surgiera como un fenómeno nacional, disperso, fragmentado, regionalizado y en porcentajes modestos, ya que en el periodo de 1977-1988, a nivel municipal, la oposición le ganó al PRI sólo 118 elecciones en 4 ciclos electorales (Luque, 2010). A finales de la década de 1980 es cuando el sistema político mexicano comienza un proceso de transformación. Esto se puede ver con el resultado de las elecciones federales de 1988, donde el candidato presidencial del PRI recibió la menor votación en la historia de ese partido hasta ese momento, en tanto que la oposición ganó el 48 por ciento de la Cámara de Diputados. Esta elección permitió que los partidos de oposición negociaran cambios importantes en las reglas electorales.

A nivel federal, se observa un cambio en la composición de la Cámara de Diputados a partir de 1988. Hay una tendencia decreciente en el porcentaje de diputados representando al PRI: el PRI pierde por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados en las elecciones de

1997. Finalmente, la alternancia en la titularidad en el poder ejecutivo se dio con el triunfo del candidato del PAN en el año 2000. Particularmente a nivel estatal, la primer gubernatura ganada por un partido de oposición ocurrió en 1989 en Baja California.

Mientras que en algunas entidades la alternancia es un resultado recurrente de las elecciones, en otras el PRI no ha perdido ninguna elección de gobernador ni la mayoría en los congresos locales y, en algunos casos, sólo hubo un cambio de partido dominante. Hasta 2009, diecinueve entidades federativas[1] habían tenido experiencias de alternancias en el gobierno estatal al menos en una ocasión y trece permanecían con gobiernos Priistas. De entre las primeras, el PAN ocupa el Poder Ejecutivo en Baja california desde 1989, en Guanajuato desde 1991, en Jalisco desde 1995, en Querétaro desde 1997 y Morelos desde el año 2000, mientras que el PRD lo ocupa en el Distrito Federal desde 1997 y Baja California Sur desde 1999.

Asimismo, los partidos de oposición han venido ganando gubernaturas de manera consistente desde 1997. Un aspecto interesante de los procesos electorales en los estados donde ha perdido el PRI, es el hecho de que éste partido se continúa conservando como segunda fuerza electoral (Espinoza, 2002). Estas son entidades con tendencias bipartidistas, ya que prácticamente la competencia política se ha dado entre dos partidos únicamente, ya sea PRI-PAN o PRI-PRD.

En lo concerniente a los resultados de las elecciones para diputados locales, hay un aumento en la competencia política. Se observa un cambio significativo en la distribución porcentual de la composición de cada uno de los congresos locales a partir del inicio de la década de 1990. Por ejemplo, los datos sobre el número de diputados por fracción política muestran que ningún partido de las entidades federativas tiene mayoría calificada desde finales de la década de 1990[2].

Por otra parte, la evolución de los resultados electorales nos permite observar que el proceso de competencia política ha sido heterogéneo. La alternancia política —entendida como el cambio en el partido con mayoría de representación en los congresos locales— comenzó como un proceso lento en la década de 1990 en estados como Baja California, Chihuahua, Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato, Querétaro, etc. Hasta el año 2000, 10 de las entidades habían experimentado la alternancia en el Congreso local al menos en una ocasión, pero sólo Baja California, Chihuahua y Aguascalientes habían repetido el fenómeno hasta ese año. Es en la primera década del siglo XXI cuando este tipo de alternancia comienza a ser

1 Incluido el Distrito Federal

2 La mayoría calificada en los congresos se refiere a dos terceras partes de los escaños

 ISSN: 1870-3569

un fenómeno más o menos generalizado en los estados.

En 2009, la alternancia había ocurrido en 20 de las entidades federativas, en la mayoría de ellas el fenómeno se ha presentado en dos o más ocasiones. Finalmente, los estados de Campeche, Coahuila, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz han visto disminuida la proporción de votos para el PRI, pero la alternancia en los congresos de estas entidades no se ha presentado aún. Por lo tanto, el PRI sigue siendo el partido más importante en términos de votación al alcanzar más del 50 por ciento de los votos en cada entidad.

Determinantes de la alternancia política

El propósito de esta sección es presentar un marco teórico con literatura internacional que sustente el análisis empírico que se realiza más adelante. Se comienza por tratar de establecer la relación democracia-competencia-alternancia. Como se menciona líneas atrás, la democracia en las sociedades contemporáneas es un régimen político donde ningún actor tiene la certeza acerca de los resultados en una contienda electoral (Arzuaga et al., 2007). De acuerdo a Pellagata (2010), un proceso electoral es incierto sólo si prefigura entre sus posibles resultados que el gobierno en turno sea sustituido por un partido de oposición o de coalición.

Bajo esta premisa, un sistema democrático bajo condiciones de competencia política plantea la probabilidad de que haya alternancia. Así, para un cierto segmento de la Ciencia Política, la consolidación de la democracia se vincula con la posibilidad y la probabilidad de alternancia política. Por su parte, Arzuaga, et al. (2007) señalan que tras el proceso democratizador experimentado en México desde la década de 1990, en el terreno electoral primero se debe percibir un incremento en la competencia política y, posteriormente, la alternancia. De esta manera, se infiere que los factores que inciden sobre la competencia política y la democracia también influyen en la probabilidad de la ocurrencia de la alternancia.

La interrelación entre la desigualdad del ingreso y la democracia es uno de los temas más estudiados en la economía política. Investigadores como Lipset (1959) y Moore (1966) sugieren que debe existir una relación entre ambos fenómenos. Las teorías de la economía política sugieren que la probabilidad y el momento de la democratización está causalmente determinado por la desigualdad del ingreso. Por ejemplo, Papaioannou y Siourounis (2008) señalan que la desigualdad aumenta la probabilidad de democratización al estimular la oposición. Lipset (1959) destaca el papel del crecimiento de la clase media y la disminución de la desigualdad en la

distribución del ingreso como factores que generan cambios democráticos estables.

Asimismo, Moore (1966) atribuye el surgimiento de la democracia al equilibrio entre campesinos y terratenientes, así como a la interacción entre terratenientes y burgueses. Concluye que en aquellos países donde la clase media fue la fuerza motriz de la revolución, las instituciones democráticas surgieron y el resultado es una sociedad capitalista democrática. Luebbert (1991) atribuye el surgimiento de los regímenes democráticos al tamaño de la clase media y Rueschemeyer, et al (1992) argumentan que la desigualdad económica llevó a la clase obrera a luchar por la democracia, y que esta lucha en gran parte explica por qué la democracia se ha extendido en todo el mundo. En este mismo orden de ideas, Huber, et al. (1993) argumenta que el desarrollo capitalista reduce el poder de la clase terrateniente, mientras que aumenta el poder y la capacidad de organización de la clase media.

Más recientemente, Boix (2003) elabora un modelo teórico para explicar por qué es más probable el surgimiento y la consolidación de la democracia cuando la desigualdad es baja. Una distribución del ingreso más equitativa disminuye el costo relativo de la élite de tolerar a una masa democrática. Es decir, cuando la desigualdad es baja, la tasa impositiva que se pagaría en un régimen democrático es más pequeña que el costo de la represión para excluir a la mayoría de los ciudadanos; por lo tanto, los gobernantes aceptan la introducción de reformas a favor de un sistema con sufragio universal.

Por su parte, Acemoglu y Robinson (2001), usando un modelo de teoría de juegos, señalan que en las sociedades democráticas los pobres son capaces de imponer una mayor carga fiscal a los ricos, redistribuyendo a sí mismos una mayor proporción del PIB que en países no democráticos. En países no democráticos, los pobres son excluidos del poder político, los cuales son una amenaza revolucionaria, especialmente durante los periodos de crisis.

Para evitar esta amenaza, la élite redistribuye sólo lo suficiente para evitar la revolución, pero esta medida sólo es temporal, ya que la redistribución no está garantizada en el futuro. Es por esto que, cuando la redistribución es insuficiente, la élite debe hacer un compromiso creíble acerca de redistribuciones futuras, lo que se logra a través de un cambio de régimen en el que se garantice el derecho al voto. Concluyen que la desigualdad extrema no conduce necesariamente a una democratización, ya que una distribución del ingreso altamente desigual no sólo significa

que los pobres tienen mucho que ganar, sino que también los ricos tienen que perder si la democracia se consolida; los ricos tienen fuertes incentivos para oponerse a la democratización. Esta teoría sugiere que la probabilidad de democratización es una función creciente de la desigualdad, pero no una función monotónica.

Recientemente han surgido teorías que argumentan la existencia de una relación no lineal entre democracia y desigualdad. Acemoglu y Robinson (2000) demuestran que existe una relación entre la democratización y la curva de Kuznets. Sostiene que en las primeras etapas de la implementación al derecho de votar, mientras la industrialización le permite a la élite acumular, los pobres no son capaces de invertir en capital humano, lo cual conduce a una mayor desigualdad. Una vez que la desigualdad alcanza un punto crítico, la amenaza de revolución se intensifica, lo que obliga a la élite a ampliar los derechos políticos a las masas y permitir la democratización.

Bourguignon y Verdier (2000) presentan un modelo en el que las decisiones públicas son tomadas por la votación de la mayoría y sólo se le permite votar a las personas educadas, quienes son la minoría. Esta elite puede subsidiar la educación de los no-educados —el incentivo para hacerlo es una externalidad positiva—, pero el costo es la pérdida de control político, lo que significa que los ingresos pueden ser gravados por la nueva mayoría que ahora incluye a los recién educados. Con la democratización parcial, el modelo redistribuye sólo un poco y consecuentemente hay un aumento de la desigualdad. Posteriormente, más personas reciben educación, con lo cual, la elite ve reducido su poder político y el grupo de votantes crece. Este grupo vota por una redistribución mayor, conduciendo a la reducción de la desigualdad. En este sentido, Chong (2001) demuestra mediante un estudio empírico para el periodo 1960-1995, usando el Método Generalizado de los Momentos, que un aumento de los derechos políticos de las masas puede aumentar la desigualdad de los ingresos y posteriormente reducirla. Es decir, encuentra evidencia de la existencia de una curva de Kuznet. Por lo tanto, aquí se considera que la desigualdad en la distribución del ingreso podría tener una relación no-lineal. Es decir, $alternancia_j = \phi(DI_j, DI_j^2)$.

Por otra parte, el estudio seminal de Lipset (1959) también hace hincapié en los determinantes estructurales de la democracia, tales como el nivel de ingresos. La relación entre democracia y crecimiento o desarrollo económico ha sido centro de debate en los últimos cincuenta años. Una de las regularidades empíricas más notables es la relación entre ingreso

per cápita y democracia. Barro (1997) señala que países con bajos niveles de desarrollo económico por lo general no sustentan regímenes democráticos. Por el contrario, países no democráticos que experimentan un desarrollo económico importante, tienden a volverse democráticos. De esta manera, la literatura afirma que ingresos altos son la condición más importante para la transición y consolidación de instituciones democráticas.

Sin embargo, esta regularidad empírica ha sido cuestionada por Acemoglu, et al. (2008), quienes utilizando diferentes metodologías, señalan que los incrementos del ingreso *per cápita* no tienen efecto sobre la democracia, al menos en el corto plazo. Considerando los argumentos de la teoría y la evidencia empírica a nivel internacional, se considera que la alternancia política a nivel estatal se asocia positivamente con el ingreso *per cápita*. En otras palabras $alternancia_j = \phi(DI_j, DI_j^2, y_j)$.

En la última década, el énfasis se ha puesto en el papel de la apertura comercial. Particularmente, se ha tratado de investigar si la apertura comercial induce cambios democráticos. Algunos autores sostienen que una mayor apertura comercial incrementa la probabilidad de los países de ser democráticos, así como el nivel de democracia. Al respecto, Rudra (2005) señala que la creciente exposición a la exportación y a los mercados financieros internacionales contribuye a mejorar la democracia sólo si se implementan mecanismos de seguridad social de manera simultánea.

Eichengreen y Leblang (2008) sugieren que el intercambio de bienes y servicios es un conducto para el intercambio de ideas y que un conjunto más diverso de ideas alienta la competencia política. Papaioannou y Siourounis (2008) encuentran que la democratización es más probable que ocurra en una sociedad relativamente rica y educada, en los países que están abiertos al comercio internacional y/o que han implementado recientemente políticas de liberalización comercial, así como después de una crisis económica. Argumentan que las sociedades abiertas al comercio son inevitablemente influenciadas por las ideas y creencias extranjeras. De esta manera, su espíritu de un gobierno representativo y la libertad política se verán reforzados.

López-Córdova y Meissner (2008), a su vez, señalan que la globalización conduce al desarrollo económico, en el cual está implícito el surgimiento de una clase media y que éste a su vez fomenta la democracia. En resumen, se considera que para el caso de México, la apertura comercial pudo haber causado un impacto positivo sobre la alternancia, ya que de acuerdo a Giavazzi y Tabellini (2005) y Papaioannou y Siourounis (2008)

 ISSN: 1870-3569

en países como Chile, Ghana, Perú, Guyana, Beni, Mali, Taiwán, Corea y México, entre otros, la democratización —lo cual lleva tarde o temprano a la alternancia— ocurrió después de la liberalización comercial. De tal manera, planteamos que la alternancia también depende de la apertura comercial $alternancia_j = \phi(DI_j, DI_j^2, y_j, a_j)$.

Acemoglu y Robinson (2001) sugieren que las políticas tales como mayor acceso a la educación apuntalan los esfuerzos para democratizar. En este sentido, dentro de la literatura, al menos desde el trabajo Dewey (1916), se señala que los altos niveles educativos son requisito previo para la democracia. Al respecto, Lipset (1959) argumenta que la educación amplía las perspectivas de los hombres, les permite entender la necesidad de normas de tolerancia, les impide adherirse a doctrinas extremistas y monistas, y aumenta su capacidad para tomar decisiones electorales de forma racional. Señala que mientras mayor nivel educativo tenga un individuo, mayores serán las probabilidades de que crea en los valores democráticos y apoye prácticas democráticas.

Przeworski, *et al*. (2000) encuentran que las democracias con poblaciones más educadas tienen menos probabilidades de experimentar cambios hacia el autoritarismo. Asimismo, Barro (1999) muestra que el ingreso y el capital humano son los principales determinantes del nivel de largo plazo de las libertades civiles y derechos políticos. Glaeser, et al. (2004) sostienen que las diferencias en los años de escolaridad son un factor causal importante para explicar no sólo las diferencias en la democracia, sino en general en las instituciones políticas. Glaeser, et al. (2007) modelan un mecanismo causal a través del cual la educación fomenta la democracia. Parten del supuesto de que la educación promueve la democracia, ya que aumenta los beneficios de la participación política. Consideran que los canales por los cuales la educación podría tener un efecto positivo sobre la democracia se deben a que la educación incorpora el adoctrinamiento sobre las virtudes de la participación política. Por otro lado, Moreno y Méndez (2002), en un estudio acerca de qué tan democráticos son los mexicanos, logran establecer que la educación es un determinante importante de los valores democráticos y de la cultura política. De esta manera, se considera que la alternancia a nivel estatal también está en función del nivel educativo de la población, $alternancia_j = \phi(DI_j, DI_j^2, y_j, a_j, h_j)$.

Otro factor que puede ayudar a explicar las diferencias interestatales en la competencia política son las reglas electorales. Contar con reglas justas y equitativas para que los partidos políticos compitan en una contienda electoral en condiciones de igualdad, significa un avance hacia

la democratización del sistema político y genera un efecto positivo sobre la probabilidad de alternancia. Por lo tanto, se considera que la alternancia a nivel estatal depende del marco institucional con que cuente el sistema electoral, $alternancia_j = \phi(DI_j, DI_j^2, y_j, a_j, h_j, MI_j)$. Es decir, la alternancia política se fomenta con reglas electorales más justas para todos los partidos.

En general, se considera que la alternancia política en el estado j está en función del ingreso per cápita, la apertura comercial, la educación, el sistema electoral y la desigualdad en el ingreso. Formalmente, el modelo general para la entidad federativa j se expresa de la siguiente forma:

$$alternancia_j = \phi(y_j, a_j, h_j, MI_j, DI_j, DI_j^2) \qquad [1]$$

Metodología

Técnica de Estimación

Estudios recientes en la Ciencia Política han examinado las fuerzas impulsoras de la democracia empleando modelos probit dinámicos. Particularmente, Przeworski, et al. (2000), Garricano y Boix (2001) y Boix y Stokes (2003) elaboran modelos de la siguiente forma:

$$D_{i,t} = \Phi\left\{\alpha + \gamma' x_{i,t} + \delta'(D_{i,t-1} * x_{i,t})\right\} \qquad [2]$$

La variable dependiente es igual a uno si la protección de las libertades civiles y los derechos políticos está por encima de un umbral y cero en caso contrario. Basado en estos autores, para probar la hipótesis de que los estados con mayor igualdad en la distribución del ingreso tienen probabilidades más grandes de experimentar la alternancia política que los estados con menor igualdad del ingreso, se propone la estimación de la ecuación [1], con un modelo de regresión probit para datos de panel, el cual se expresa de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} y_{it}^* &= \beta_0 + x'_{it}\beta + \varepsilon_{it} \\ t &= 1,\ldots,T; i = 1,\ldots,N \\ y_{it} &= 1(y_i^* > 0) \end{aligned} \qquad [3]$$

En los modelos probit, y es una variable dependiente latente que toma valores iguales a uno si $y^* > 0$, es decir, si el individuo i posee cierta característica o cualidad y cero en caso contrario, x es un conjunto de variables explicativas que se asumen estrictamente exógenas, lo que im-

plica que la $Cov[x_{it}, \varepsilon_{js}] = 0$ para todos los i individuos y todos los t períodos. Asimismo, se asume que el término de error ε es i.i.d. Re-expresando las ecuaciones [2] y [3], obtenemos la probabilidad de que ocurra un evento dado un conjunto de variables explicativas:

$$P(y_{it} = 1 \mid x_{it}) = G(\beta_0 + \beta_1 x_{1i,t} + ... + \beta_k x_{ki,t} + \varepsilon_{it} > 0) \qquad [4]$$

Donde G es una función que adopta estrictamente valores entre cero y uno $0<G(z)<1$, para todos los números reales z En el probit, G representa una función de distribución acumulativa normal estandarizada dada por:

$$G(Z_i) = \int_{-\infty}^{z} \frac{1}{\sqrt{2\pi}} \exp\left[-\frac{t^2}{2}\right] dt$$

Finalmente, para conocer los efectos de los cambios en las variables explicativas sobre la probabilidad de que ocurra un evento, se emplea una derivada parcial denotada como:

$$\frac{\partial p(y = 1 \mid x)}{\partial x_j} = g(\beta_0 + x\beta)\beta_j \quad \text{donde} \quad g(z) \equiv \frac{\partial G}{\partial z}(z)$$

El término $g(z)$ corresponde a una función de densidad de probabilidad. Dado que el modelo probit $G(\cdot)$ es una función de distribución acumulativa estrictamente positiva, $g(z)>0$ para toda z, el signo del efecto parcial es el mismo que el de β_j.

Especificación del modelo econométrico

De esta forma, sustituyendo en [4] las variables consideradas en el modelo general de la ecuación [1], se obtiene la función de la probabilidad —a estimar— de que haya alternancia política en los estados mexicanos, dadas estas características. Dicha función de probabilidad se expresada de la siguiente forma:

$$P(alternancia_{i,t} \mid x_{i,t}) = 1\begin{pmatrix} \beta_0 + \beta_1 a_{i,t} + \beta_2 h_{i,t} + \beta_3 MI_{i,t} + \beta_4 DI_{i,t} + \beta_5 DI_{i,t}^2 \\ \beta_6 alternancia_{i,t} + \mu_{it} > 0 \end{pmatrix}$$

$$t=1,..., 10;\ i=1,...,30$$

Donde la *alternancia política* es entendida como el cambio de partido con una representación de mayoría en los congresos locales. Toma el valor de 1 en el tiempo t, si un partido político distinto al que obtuvo la mayoría de

los votos en el tiempo *t-1*, obtiene la mayoría de los votos en el Congreso, o cero de otra forma. La variable *a* es una *proxy* de apertura comercial[3]. El capital humano, *h* es medido con los años de estudios promedio en cada entidad. *MI* es una variable *dummy* que indica el cambio en el sistema político electoral y se señala con valor de 1 a partir del año en el que se crean los institutos electorales autónomos. *DI* es la desigualdad en la distribución del ingreso, medida con el índice de gini del ingreso corriente *per cápita* de los hogares, y μ es el término de error que se asume i.i.d. El ingreso *per cápita* fue excluido de la ecuación por presentar problemas de multicolinealidad.

Cabe mencionar que en este modelo no se pueden utilizar efectos fijos por estado, ya que se pierden algunas observaciones de varios estados, y esto lo vuelve un panel no balanceado. Asimismo, conviene recordar que *t* se refiere a periodos de tres años, debido a la naturaleza de la periodicidad de la información para el caso de la variable dependiente.

Descripción de las variables[4]

Alternancia política. En el modelo econométrico, alternancia política es entendida como el cambio de partido con una representación de mayoría en los congresos locales. Para medir esta variable a nivel de estados, se obtuvieron los datos acerca de la proporción de diputados por los partidos políticos en cada uno de los congresos locales para el periodo 1980-2009. La alternancia fue construida como una variable dicotómica que toma valores de 1 en el tiempo *t* , si un partido político distinto al que obtuvo la mayoría de los votos en el tiempo *t-1* , obtiene la mayoría de los votos en el Congreso, o cero de otra forma.

Desigualdad en el Ingreso. Como medida de desigualdad en el ingreso se utiliza el índice de gini, usando como fuentes de información cada una de las ENIGH de 1984-2008. El índice de gini se derivó de la Curva de Lorenz, la cual contiene una línea recta que representa la norma teórica de perfecta igualdad y la línea de la distribución del ingreso —construida con el ingreso corriente *per cápita* por deciles de hogares—. Este índice es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad. A pesar de que las ENIGH no son representativas para todas las entidades, el uso de los factores de expansión permite sufragar en cierta medida este problema. Por otra parte, consciente de las limitaciones, se considera la mejor manera estimar la desigualdad en el ingreso con la temporalidad que se requiere.

3 Se emplea la metodología de Yanikkaya (2003), quien usa como proxy de apertura las exportaciones más importaciones sobre PIB, ponderado por la participación del estado en el PIB.

4 En la tabla A1 se muestran las fuentes de información de cada variable.

Flujos de comercio internacional. Dentro de la literatura del comercio internacional se han utilizado diversas variables para medir la apertura comercial[5]. Sin embargo, convencionalmente la que más se utiliza es (importaciones más exportaciones)/PIB. El segundo reto es la falta de información. Para el caso de México, no se cuenta con una base de datos que posea información completa, confiable y comparable a nivel estatal. La única información con la que se cuenta es a nivel nacional. Para solucionar el problema de la falta de información Yanikkaya (2003) emplean como proxy de apertura las exportaciones más importaciones sobre PIB, ponderado por la participación del estado en el PIB. De esta manera, en esta investigación se utiliza como *proxy* de apertura comercial[6] la definición propuesta por Yanikkaya (2003). La información de apertura comercial a nivel nacional se obtuvo de Heston, Summers y Aten (2009), mientras que los datos sobre el PIB por estados es publicado por el Banco de Información Económica (BIE) de INEGI.

Capital Humano. Al igual que algunos estudios empíricos que tratan de establecer una relación entre la educación y el tipo de régimen político como Barro (1997), Bobba y Coviello (2007) y Papaioannou y Siourounis (2008), en esta investigación se mide la educación con los años promedio de estudio. La fuente de información son los conteos y censos generales de población y vivienda que realiza INEGI.

Marco institucional. Para medir los cambios en el marco institucional de los procesos electorales *MI*, se construyó una variable dummy donde se señala con 1 a partir del año en el que las reglas electorales cambian —es decir, a partir del año de creación de institutos electorales autónomos—. La fuente de información de esta variable son las páginas electrónicas de los institutos electorales.

Análisis empírico

Antes de presentar los resultados del análisis econométrico, se realiza un análisis exploratorio de la relación que pueda existir entre algunas variables, en particular de la relación entre el gini y la alternancia, así como del marco institucional con la alternancia. En términos generales, la alternancia ha ocurrido en estados relativamente equitativos[7] : el 97.7 por

5 Ver Yanikkaaya (2003). Presenta las cinco principales definiciones de apertura comercial utilizadas en los trabajos empíricos.

6 En el Apéndice se muestra las fuentes de las variables utilizadas para el cálculo del proxy de apertura

7 Se construyó un índice de gini a nivel de entidades federativas con la información de la Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares de 1984-2010. Más adelante se detalla la metodología.

ciento de las ocasiones en las que ha acontecido la alternancia, el índice de gini de los estados muestra valores inferiores al índice nacional. Por otra parte, aunque el 18.6 por ciento de las observaciones se aproximan mucho al índice de gini nacional, el 79 por ciento de las ocasiones en la que han sucedido alternancias, el índice de gini muestra valores relativamente bajos.

Por ejemplo, Baja California era uno de los estados con menor índice de gini por ingresos corrientes *per cápita* en México en las elecciones de 1989: el valor del índice era de 0.422, mientras que el nacional era de 0.524. El segundo estado en experimentar la alternancia fue Chihuahua en 1992, cuyo índice era de 0.433. Posteriormente, en las elecciones de 1995, los Estados que tuvieron alternancia en los congresos fueron Chihuahua, Aguascalientes y Jalisco, relacionados con índices de gini de 0.411, 0.446 y 0.455 respectivamente, valores menores al índice nacional de 0.528. Por otra parte, también es cierto que sólo el 15.2 por ciento de las entidades con valores menores a 0.4 del índice de gini presentaron alternancia.

En cuanto a la relación entre marco institucional y la probabilidad de alternancia, vemos que de las 20 entidades federativas que habían experimentado alternancia política en la manera que aquí se define, 10 de ellas la tuvieron en el periodo electoral posterior a la creación del instituto electoral correspondiente. Sólo en dos entidades ocurrió antes de la creación de estos institutos. Para evaluar de manera más rigurosa la relación entre las variables se necesita estimar el modelo econométrico propuesto líneas arriba, a lo cual ahora se abocará.

Debido a la estructura no lineal del modelo probit, los coeficientes no pueden interpretarse directamente. Así, en la tabla 1 se reportan tanto el valor de los parámetros de la ecuación [5], como los efectos marginales que se estima en $g(\cdot)\beta$. donde la densidad normal estándar g es evaluada en la media de las variables independientes. En primer lugar, podemos observar que a excepción de la variable de apertura comercial, el resto de las variables son significativas y muestran el signo esperado. Asimismo, observamos una R^2 de McFadden de 0.285.

De esta forma, dados los valores medios de cada variable, la probabilidad de alternancia es de 49.03 por ciento. Como se puede apreciar en esta Tabla 1, la variable de apertura comercial tiene el signo esperado, aunque no resulta estadísticamente significativa. El efecto marginal de esta variable nos dice que si un estado aumenta su participación en los flujos de comercio internacional en un punto porcentual, la probabilidad de alternancia se incrementa en 5.95 por ciento.

Tabla 1. Resultados de las estimaciones con Probit

Variables	Coeficiente	Efectos Marginales
Constante	-17.89865** (7.860569)	
Apertura	0.121400 (0.111939)	0.059531
Capital humano	0.219758* (0.121297)	0.107763
Reglas electorales	0.803051** (0.381147)	0.393794
Gini	0.668533** (0.345515)	0.327830
$Gini^2$	-0.007666** (0.003772)	-0.003759
$alternancia_{t-1}$	1.033213*** (0.295918)	0.506659
R^2 de McFadden	0.285261	

Fuente: Estimación propia. ***Nivel de significancia al 1 por ciento. **Nivel de significancia al 5 por ciento. *Nivel de significancia al 10 por ciento. Desviación estándar entre paréntesis

En lo que toca al marco institucional, el signo positivo del estimador de las reglas electorales *MI* es el esperado: tiene una significancia estadística al 5 por ciento. En efecto, las estimaciones indican que la existencia de reglas electorales más justas juegan un papel importante en la probabilidad de que haya alternancia en un estado, ya que estas inciden en un aumento del 39.38 por ciento de la probabilidad de alternancia. Esto se debe a que el marco institucional garantiza una competencia más limpia y minimiza la posibilidad de que se cometan fraudes electorales.

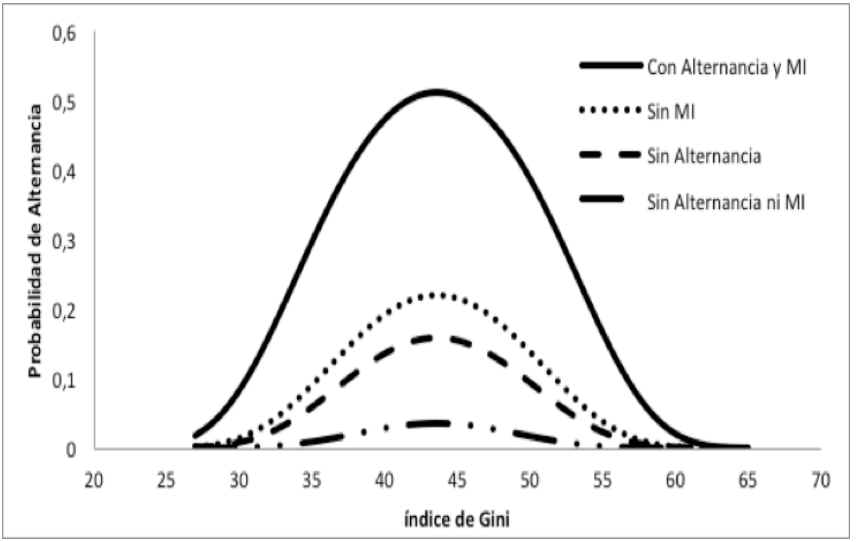
De igual forma, los resultados encontrados indican que el efecto de la desigualdad en la distribución del ingreso, *Gini* sobre la probabilidad de alternancia, es consistente con la hipótesis planteada al inicio de esta investigación. Se encuentra evidencia empírica de la existencia de una relación en forma de U-inversa entre la desigualdad y la alternancia, donde el punto de inflexión del índice de gini en el cual cambia el sentido de la relación con la probabilidad de alternancia es en 0.436. Finalmente, el

hecho de que la alternancia haya ocurrido en un periodo, tiene un efecto positivo sobre la probabilidad de alternancia en el periodo que le sigue, el coeficiente de esta variable es positivo y estadísticamente significativo al 1 por ciento. Por lo tanto, si se da la alternancia en cierto periodo, esto provoca un incremento en la probabilidad de alternancia en el periodo que le sucede del 39.97 por ciento.

De esta forma, de acuerdo a las estimaciones realizadas con el modelo probit, en la gráfica 1 se muestra la incidencia de la desigualdad en la distribución del ingreso sobre la probabilidad de alternancia cuando: 1) existe un marco institucional que garantice una relativa equidad en la competencia y se haya experimentado en el periodo anterior la alternancia; 2) no hay un marco institucional justo, pero en el periodo anterior hubo alternancia; 3) hay un marco institucional justo, pero sin alternancia en el periodo anterior; 4) hay ausencia de estas dos características.

En términos generales, en la gráfica 1 observamos que cuando un estado es relativamente equitativo (un índice de gini menor a 0.436), un aumento de la desigualdad aumenta la probabilidad de alternancia. Para valores del índice de gini superiores a 0.436, la probabilidad de alternancia disminuye cuando aumenta el índice de gini, dadas ciertas características del sistema político.

Gráfica 1. Incidencia de la Desigualdad en la Distribución del Ingreso sobre la probabilidad de Alternancia



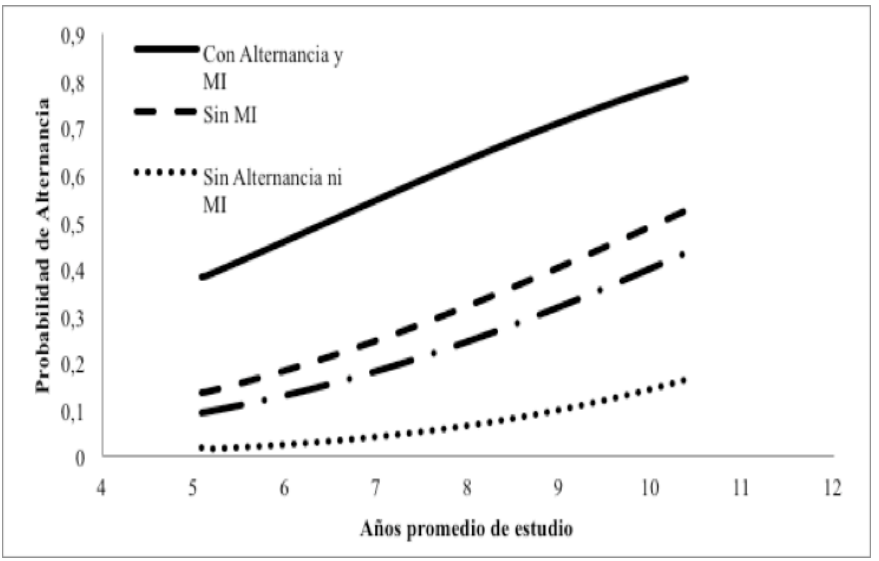
Fuente: estimaciones propias

ISSN: 1870-3569

Asimismo, para determinado valor del índice de gini, la probabilidad de alternancia es mayor cuando existe un marco institucional que garantice una relativa equidad en la competencia y se haya experimentado en el periodo anterior la alternancia, comparado con la situación donde haya ausencia de cualquiera de éstas dos o las dos características mencionadas. Nos percatamos mediante esta gráfica del gran impacto que tienen tanto las reglas electorales, como el hecho haber experimentado la alternancia en un periodo anterior. Esto es evidencia a favor de que la alternancia genera procesos democratizadores estables. Además, se demuestra que la alternancia es más probable que ocurra en sociedades donde la clase media es más o menos robusta, pero persisten algunos problemas de pobreza.

En lo concerniente al efecto de la educación sobre la probabilidad de alternancia, en la gráfica 2 se muestra la incidencia de la educación sobre la probabilidad de alternancia cuando existe la combinación de las dos características mencionadas anteriormente. Los resultados indican que con nivel de significancia del 10 por ciento, podemos decir que mientras mayor sea el número de años de estudio de la población, mayor será la probabilidad de alternancia.

Gráfica 2. Incidencia de la Educación sobre la probabilidad de Alternancia



Fuente: estimaciones propias

Recordemos que, en cierta medida, la educación se relacionada con la cultura cívica de las personas, por lo tanto a través de esta variable

de educación el modelo puede estar captando el efecto que la cultura cívica podría tener sobre la alternancia política. En la gráfica 2 vemos que el incremento en un año de estudio produce un aumento del 10.77 por ciento sobre la probabilidad de alternancia. Nuevamente, se puede apreciar el gran impacto que tienen tanto las reglas electorales, como el hecho de la alternancia en un periodo anterior. Para el mismo número de años promedio de estudio, la probabilidad de alternancia es mayor cuando existe un marco institucional que garantice una relativa equidad en la competencia y se haya experimentado en el periodo anterior la alternancia, comparado con la situación donde haya ausencia de cualquiera de estas dos o las dos características mencionadas.

Conclusiones

Utilizando como marco de referencia los trabajos realizados por Lipset (1959), Moore (1966), Luebbert (1991), Rueschemeyer, et al (1992), Huber, et al. (1993) y Boix (2003), se estudió aquí el efecto de la desigualdad en la distribución del ingreso sobre la alternancia política. Para ello se empleó un modelo econométrico de panel de datos con variable dependiente discreta para el periodo 1980-2009. Para comenzar este apartado, es antes conveniente revisar algunas limitaciones de esta investigación. En primer lugar, destaca la falta de información para poder realizar estudios con mayor profundidad, la limitación de información disponible para hacer estimaciones más confiables sobre la distribución del ingreso a nivel estatal.

Los resultados muestran la existencia de una relación en forma de U-inversa entre la desigualdad en la distribución del ingreso y la alternancia política, donde el punto de inflexión del índice de gini en el cual cambia el sentido de la relación con la probabilidad de alternancia es en 0.436. Cuando un estado es relativamente equitativo, un aumento de la desigualdad aumenta la probabilidad de alternancia. Para valores del índice de gini superiores a 0.436, la probabilidad de alternancia disminuye cuando aumenta el índice de gini dadas ciertas características del sistema político.

De esta manera, en la presente investigación se encuentra evidencia empírica suficiente a favor de la hipótesis planteada al inicio de la investigación. Una posible explicación a este hecho podría ser que cuando un estado presenta elevados niveles de desigualdad, diminuciones en la desigualdad y el consiguiente surgimiento de una clase media más robusta, se genera un deseo generalizado por alternancia. Sin embargo, podría existir cierto nivel de equidad a partir del cual la sociedad desee mantener al mismo partido en el poder por temor a la incertidumbre económica que representa un partido distinto al mando del gobierno. En consecuencia, la

población muestra su apoyo al partido en turno, limitando o influyendo de manera negativa sobre la probabilidad de alternancia.

Respecto a la educación, los datos señalan que la educación incide de manera positiva sobre la probabilidad de alternancia. Encontramos que la probabilidad de alternancia aumenta en 10.7 por ciento con el incremento de un año promedio de educación en un estado. De esta manera, podemos afirmar que para el periodo 1980-2009, se encontró evidencia a favor de la teoría de la "modernización" en lo referente al efecto de la educación sobre la democracia en México. Continuando con las conclusiones, existe una asociación positiva entre la apertura comercial y la probabilidad de alternancia política en México. El efecto marginal de esta variable nos dice que si un estado aumenta su participación en el comercio internacional en un punto porcentual, la probabilidad de alternancia se incrementa en 5.95 por ciento.

Asimismo, podemos percatarnos de la gran importancia que tiene el marco institucional sobre la probabilidad de experimentar alternancia. La existencia de reglas electorales más justas incrementa la probabilidad de alternancia. El efecto marginal de las reglas electorales sobre la probabilidad de alternancia es del 39.4 por ciento. Esto se debe a que el marco institucional garantiza una competencia más limpia y minimiza la posibilidad de que se cometan fraudes electorales.

La alternancia en periodos previos tiene un efecto positivo sobre la probabilidad de alternancia en el periodo siguiente. Tanto las reglas electorales como el hecho haber experimentado la alternancia en un periodo anterior muestran ser factores decisivos en la determinación de la probabilidad de alternancia, esto es evidencia a favor de que genera procesos democratizadores estables. De acuerdo a los hallazgos encontrados, diciéndose concluye que la alternancia es más probable que ocurra en estados con reglas electorales justas, que hayan experimentado la alternancia previamente, así como con un nivel educativo y de comercio exterior altos.

Referencias

1. Acemoglu, D y Robinson, J 2000, "Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality, and Growth in Historical Perspective", en Quarterly Journal of Economics, pp. 1167-1199.
2. Acemoglu, D y Robinson, J 2001, "A Theory of Political Transitions" en American Economic Review, no. 91(4), pp. 938-963.
3. Acemoglu, D Johnson, S Robinson, J y Yared, P 2008, "Income and Democracy" en American Economic Review, no. 98, pp. 808-842.
4. Arzuaga, J Espinoza, O y Niño, J 2007, "Élites, Alternancias y Partidos Políticos en el Estado de México: entre la pluralidad, la búsqueda del voto y el debilitamiento institucional", en Economía, Sociedad y Territorio, no. 7(25), pp. 129-156.
5. Barro, R 1997, The Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study, MIT Press, Cambridge.
6. Barro, R 1999, "Determinants of Democracy", en The Journal of Political Economy, no. 107(6), Part 2: Symposium on the Economic Analysis of Social Behavior in Honor of Gary S. Becker pp. S158-S183.
7. Bobba, M y Coviello, D 2007, "Weak Instruments and Weak Identification, in Estimating the Effects of Education on Democracy", en Economics Letters, no. 96, pp. 301-306.
8. Boix, C 2003, Democracy and redistribution, Cambridge University Press, Cambridge.
9. Boix, C y Garicano, L 2001,"Democracy, Inequality, and Country-Specific Wealth", unpublished manuscript University of Chicago.
10. Boix, C y Stokes, S 2003, "Endogenous Democratization", World Politics, no. 55(2), pp. 517-49.
11. Bourguignon, F y Verdier, T 2000, "Oligarchy, Democracy, Inequality, and Growth", Journal of Development Economic, no. 62, pp. 285-313.
12. Chavez, J Gatica, L y Fonseca, F 2012, "Transferencias locales y alternancia partidista. Un estudio microeconométrico". El trimestre económico, vol. LXXX, pp. 157-194.
13. Chong, A 2001, "Inequality, Democracy, and Persistence: Is There a Political Kuznets Curve?", Inter-American Development Bank. Working Paper, no. 445.
14. Dewey, J 1916, Democracy and Education, The Macmillan Company, New York.
15. Eichengreen, B y Leblang, D 2008, "Democracy and Globalization", en Economics and Politics, Blackwell Publishing, no. 20(3), pp. 289-334.
16. Espinoza, V 2002, " Alternancia Política y Gobiernos Locales en México", en Estudios Sociológicos, no. 20 (58), pp. 67-89.
17. Giavazzi, F y Tabellini, G 2005, "Economic and Political Liberalizations", en Journal of Monetary Economics, no. 52, pp. 1297-1330.
18. Glaeser, E Ponzetto, G Shleifer, A 2007, "Why Does Democracy Need Education?" en Journal of Economic Growth, no. 12, pp. 77-99.
19. Glaeser, E La Porta, R Lopez-de-Silanes, F y Shleifer, A 2004, "Do Institutions Cause Growth?", en Journal of Economic Growth, no. 9(3), pp. 271-303.
20. Heston, A Summers, R y Aten, B 2009, Penn World Table, Vertion 6.3, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania.
21. Huber, E Rueschemeyer, D y Stephens, J 1993, "The Impact of Economic Development on Democracy" en Journal of Economics Perspectives, no. 7, pp. 71-85.
22. Lipset, M 1959, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy" en American Political Science Review, no. 53(1), pp. 69-105.
23. López-Córdova, E y Meissner, C 2008, "The Impact of International Trade on Democracy: A Long-Run Perspective", en World Politics, no. 60, pp. 539-575.
24. Luebbert, G 1991, Liberalism, Fascism, or Social Democracy: Social Classes and the Political Origins of Regimes in Interwar Europe, Oxford University Press: New York.
25. Luque, J 2010, "Transición y Alternancia en México y sus Entidades", en Red de Investigación sobre Calidad de la Democracia en México, consultado el 20 de diciembre de 2010, http://www.democraciaenmexico.org/sinaloa/jose-manuel-luque-rojas/141-transicion-y-alternancia-en-mexico-y-sus-entidades.html
26. Magaloni, B 2006, Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico, Cambridge University Press, Cambridge.
27. Molinar, J 1991, El Tiempo de Legitimidad. Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México, Cal y arena, México.
28. Moore, B 1966, The Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World, Beacon Press, Boston.
29. Moreno, A y Méndez, P 2002, "Attitudes Toward Democracy: Mexico in Comparative Perspective" Mimeo, ITAM y CIDE.

 ISSN: 1870-3569

30. Papaioannou, E y Siourounis, G 2008, "Economic and Social Factors Driving the Third Wave of Democratization"en Journal of Comparative Economics, no. 36, pp. 365-387.
31. Pellegata, A 2010 "The Effects of Government Alternation on the Capacity of Political Systems to Constrain Corruption", Paper presented at the 3rd ECPR Graduate Conference, Dublin City University, agosto 30-septiembre 01.
32. Przeworski, A Alvarez, M Cheibub, J and Limongi, F 2000, Democracy and Development: Political Institutions and Well Being in the World, 1950-1990, Cambridge University Press: Cambridge.
33. Rueschemeyer, D Stephens, E. y Stephens, J 1992, Capitalist Development and Democracy, University of Chicago Press, Chicago.
34. Rudra, N 2005, "Globalization and the Strengthening of Democracy in the Developing World", en American Journal of Political Science, no. 49, pp.704-730.
35. Yanikkaya, H 2003, "Trade Openness and Economic Growth: a Cross Country Empirical Investigation", en Journal of Development Economics, no. 72, pp. 57-89.

Cuadro A1. Definición de variables

Variable	Unidades	Periodo	Fuente
Composición de los congresos	[0,100]	1980-2009	Congresos Locales
Apertura Comercial	[0,) porcentaje	1970-2007	Penn World Table 6.3
Apertura Proxy	[0,) o log	1975-2007	Cálculos Propios
PIB per cápita	USD of 2000	1970-2007	Penn World Table 6.3
PIB por Estado	Pesos de 1993	1993-2007	INEGI
PEB per cápita	USD of 2000	1975-2007	Cálculos Propios
Años promedio de estudio	[0,)	1980-2007	INEGI
Índice de gini	[0,100]	1984-2010	INEGI/ENIGHs
Dummy de Cambios al Sistema Político Electoral	[0,1]	1980-2009	Institutos o Consejos Electorales de cada Estado

La Política Pública de Participación Ciudadana en el gobierno local: caso Alcobendas, España.

José Miguel Ramírez Viveros*

Este artículo tiene como objeto analizar las variables relacionadas con la participación ciudadana como política pública sobresaliente en el gobierno local. Se basa en el Ayuntamiento de Alcobendas, España. Se analiza si son determinantes las variables explicativas derivadas de la "Teoría de la elección racional de la ciudadanía" o la "Teoría estructural de la ciudadanía", como la estructura administrativa local, la cultura política cívica, la ideología política partidista o el status socio-económico (SSE), o si influyen otras variables alternativas, tales como el impacto de la norma local en uso (rule-in-use). Se comprobará que la mayoría de las variables teóricas explicativas se confirman en este caso de estudio. Sin embargo, existen otras variables que no inciden en la política pública de participación ciudadana.

Palabras clave: participación ciudadana, política pública, gobierno local, CLEAR.

The aim of this article is to analyze the variables of citizen participation as a successful public policy in local government. It is based in Alcobendas, Spain. It analyzes the main explanatory variables proposed by the following theories: "The Choice Theories of citizenship" and "The Structural Theories of citizenship" such variables are: local administrative structure, political culture civic, partisan political ideology, socioeconomic status (SS); it also analyze the impact of another alternatives variables, such as the impact of local regulation in use (rule-in-use). Most theoretical explanatory variables are confirmed in this case study; however, there are another variable that doesn´t affect public policy of citizen participation

Keywords: citizen participation, public policy, local government, CLEAR.

Fecha de recepción: 29/11/2011 Fecha de aceptación: 10/04/2012

Introducción

La participación ciudadana como política pública se integra cada vez más a la agenda de los gobiernos locales de los países con régimen democrático liberal en occidente. En España, desde la aprobación de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local de 1985, se ha implementado la participación ciudadana en su estructura administrativa local de gobierno. Actualmente, más del 60 por ciento de sus municipios han aprobado un Reglamento de Participación Ciudadana (Navarro, 2002). Recientemente, España participó junto con Holanda, Eslovaquia, Finlandia y Noruega en el Informe Proyecto CLEAR (Can, Like, Enable, Asked, and Responded)[1] del Consejo de Europa, con el que se pretendió llevar a cabo una auditoría en torno al

1 Estas palabras se han traducido al castellano de la siguiente manera: Can= Pueden participar los ciudadanos, Like= Quieren participar, Enabled= Se les ayuda a participar, Asked= Se les pide la participación, Responded= Se les responde a su participación

* Estudiante del Doctorado en Análisis y Evaluación de Procesos Políticos y Sociales de la Universidad Carlos III de Madrid. Correo electrónico: *doc.jm@hotmail.com*.

modo en que, en la práctica, los Ayuntamientos recaban la participación de sus ciudadanos en los procesos consultivos y de toma de decisiones a nivel local (Lowndes et al., 2005). Las ciudades españolas participantes en CLEAR fueron Alcobendas, Málaga, San Sebastián-Donostia, Barcelona, Madrid y Córdoba, y es en este contexto que encontramos nuestro caso de estudio: Alcobendas y la participación ciudadana. Este municipio destaca por contar con una política pública de participación ciudadana sobresaliente, con prestigio local, nacional e internacional. Lo anterior se reconoce en los resultados del informe CLEAR, donde el 70.6 por ciento de los encuestados en Alcobendas considera que su localidad es más abierta a la participación que otros lugares del país y, en términos globales, la participación ciudadana en ese Ayuntamiento es superior a la media nacional.

De lo anterior surgen naturalmente algunas preguntas como, ¿por qué el Ayuntamiento de Alcobendas cuenta con una política pública de participación ciudadana sobresaliente? ¿Cuáles son las variables que están determinando el éxito de la participación ciudadana en Alcobendas? De una revisión de la literatura nos encontramos con algunas variables explicativas como la estructura administrativa local (Walliser, 2002 y Navarro, 2002), la cultura política cívica (Almond, 2003; Almond y Sydney,1970,1989) la ideología política partidista (Walliser, 2002), o el status socio-económico(SSE) de los ciudadanos (Verba et al., 1995 y Pattie et al., 2004). Estas variables forman parte de modelos teóricos tales como "The Choice theories of citizenship" y "The Structural theories of citizenship". Sin embargo, dichas variables no son generalizables para todos los casos, por tratarse la mayoría de resultados de investigaciones sobre países, o a gran escala —y no son concluyentes sobre los factores que intervienen a nivel micro—, o de gobierno local en el éxito de la participación ciudadana. En términos de Lowndes et al. (2006:559) "…the large-scale national survey investigations of participation cannot capture the impact of rules-in-use and so provide only a partial picture of what drives participation in local politics. We need to be prepared to spend time on site and ask open-ended questions in order to understand the experience of participation in different localities". Esta investigación, pretende responder a un análisis del tipo propuesto por la autora de referencia. Es decir, se propone realizar un case study con el objeto de testar si las variables teóricas antes mencionadas son determinantes para la participación ciudadana en Alcobendas, o si existen otras variables alternativas como el impacto sobre la variable dependiente —la participación ciudadana— del rule-in-use (Lowndes et al., 2006), mediante la estrategia de su implementación de tipo bottom-up (abajo-arriba) o top-down (arriba-abajo).

La participación ciudadana, de acuerdo al Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, se define como "las prácticas políticas a

través de las cuales la ciudadanía pretende influir sobre alguna dimensión de aquello que es público" (OIDP, 2007). Por Políticas Públicas se entienden "las acciones o programas de acción desarrollados por una o varias autoridades gubernamentales con el objetivo de trasformar una comunidad determinada" (Navarro, 2002).

En este artículo, además de los datos analizados del informe CLEAR, se crearon datos primarios a través de entrevistas a profundidad con las autoridades y funcionarios encargados de la política pública de participación ciudadana en Alcobendas

Estudio de caso: la política pública de participación ciudadana en el Ayuntamiento español de Alcobendas

"Absolutismo benigno: sociedades que respetan los derechos humanos pero que no están bien ordenadas por que niegan a sus miembros un papel significativo en la adopción de las decisiones públicas".

(Rawls, J. [2001] "Derecho de Gentes" p.14).

Ficha técnica.

Nombre del Ayuntamiento: Alcobendas.

Ubicación: Al norte de Madrid, España.

Población: 110.548 habitantes (2009)

Alcalde: Ignacio García de Vinuesa -Partido Popular- (derecha).

Presupuesto municipal 304.569.609 Euros (2009).

Principal actividad económica: Empresarial.

El Ayuntamiento de Alcobendas, de acuerdo a los resultados del informe Proyecto CLEAR sobre la actividad que presenta la participación ciudadana, en comparación con el panorama nacional, obtiene una puntuación superior a la media. Los alcobendenses encuestados, en un 70.6 por ciento, consideran que su localidad es más abierta a la participación que otros lugares del país. Destaca también la participación media en las cinco últimas elecciones del 66.37 por ciento, frente al 65.62 por ciento del conjunto del estado español.

Además, recientemente se le ha otorgado a este Ayuntamiento el Sello de Excelencia Europea[2] que lo sitúa como el primer Ayuntamiento de Es-

2 El Sello de Excelencia es una distinción de reconocido prestigio que otorga el Club Excelencia en Gestión a las organizaciones excelentes. El Ayuntamiento de Alcobendas ha conseguido la máxima distinción Oro, convirtiéndose en el único Ayuntamiento que entra a formar parte de la élite de la gestión española, a la altura de las empresas más importantes de España. También ha conseguido el Premio de Naciones Unidas al Servicio Público, Finalista en los Premios Iberoamericano y Ciudadanía de Calidad, Menciones en el área de RRHH, Premio de excelencia en el Deporte, Premio Bandera Verde al medio ambiente y Buena práctica Española en la Conferencia de Róterdam.

 ISSN: 1870-3569

paña en calidad de servicio. De ahí que se presente este Municipio como una especie de buen modelo (*good model*) en el contexto de los municipios españoles. Por tanto, se ha seleccionado este municipio para analizar los factores que en la práctica están determinando que la política pública de participación ciudadana sea sobresaliente.

De una revisión de la literatura ese encuentra que existen dos modelos teóricos que intentan explicar las variables sobre la participación ciudadana. Primeramente se encuentran las teorías de la elección racional de la ciudadanía (*the choice theories of citizenship*). Según este modelo, los individuos actúan en función del costo-beneficio de su participación (utilitarismo) Dentro de este modelo se pueden encontrar dos teorías: la teoría de la participación cognitiva (*the cognitive engagement theory*), según la cual la participación depende del acceso que tenga el ciudadano a la información sobre política y gobierno, y de su deseo de utilizar esa información para participar de manera informada; y la teoría general de los incentivos (*the general incentives theory*), en la que el individuo participa y tiene valores cívicos positivos si cuenta con varios tipos de incentivos para hacerlo: colectivos, sociales, de grupo, selectivos y expresivos.

El otro modelo es el de las teorías estructurales de la ciudadanía (*the structural theories of citizenship*), según el cual la participación ciudadana es producto de fuerzas de macro nivel social y no de elección individual. Dentro de este modelo se tienen tres teorías. Según la teoría del voluntarismo cívico (*the civic voluntarism theory*), la participación está determinada por el status social del individuo (su trabajo, educación o ingresos económicos). La teoría de la equidad y la justicia social (*the equity-fairness theory*) sostiene que los individuos se comparan entre sí con otros grupos de la misma categoría y, si esa comparación tiene resultados desfavorables en sus expectativas de vida, se produce una frustración o agresión, lo cual origina que el individuo se movilice para reclamar mejores condiciones sociales. Finalmente, teoría del capital social (*the social capital theory*) tiene como idea principal que la confianza entre los individuos es la que determina que los ciudadanos trabajen juntos para encontrar soluciones a problemas comunes.

De estas teorías se han considerado las siguientes variables explicativas: 1) *la estructura administrativa local* y *la ideología política partidista*, derivadas de la teoría de los incentivos generales; 2) *la cultura política cívica,* derivada de la teoría del capital social y 3) *el status socio-económico*, ubicada dentro de la teoría del voluntarismo cívico. Se han seleccionado estas variables por ser las más reiteradas por la literatura como explicativas de la participación ciudadana.

Según Andrés W.,(2002), la importancia de esta variable radica en que en el seno de la administración local se establecen las reglas del juego formales de la participación y, en buena medida, se establecen las informales, considerando que la participación se puede desarrollar en dos ámbitos fundamentales: a nivel sectorial y a nivel de barrios, distritos etcétera (Walliser, 2002: 16). Por su parte, Navarro (2004) dice al respecto que las reglas del juego en el ámbito de la administración local se pueden implementar mediante una estrategia normativa, es decir, implementar la participación ciudadana por medio de un reglamento o ley, para lo que es necesaria la descentralización del régimen local, lo que el autor denomina "nuevo localismo".

En resumen, la estructura administrativa se refiere, *a la existencia de una descentralización del régimen local y a la incorporación de los mecanismos institucionales de participación ciudadana en la normativa orgánica de los Ayuntamientos desde los cuales se incentiva la participación* —de ahí que esta variable se derive de la teoría de los incentivos generales—. En este estudio de caso, la descentralización de Alcobendas se encuentra establecida de la siguiente forma: es un Ayuntamiento que pertenece a la Comunidad Autónoma de Madrid, regulado jurídicamente por la Constitución Española capítulo II artículos 140, 141 y 142, además regulado por la Ley 7/1985 Reguladora de Bases de régimen local (art. 25 y 26) y la Ley 39/1988 de Haciendas Locales, que recientemente se ha completado con la Ley 57/2003 de medidas para la modernización del Gobierno Local.

Alcobendas cuenta con un Reglamento Orgánico General y un Reglamento de Participación Ciudadana (RPC) desde 1988. Posteriormente se aprobó un Reglamento nuevo el 25 de marzo de 2004, que se ha derogado para dar paso al más reciente "RPC participado" elaborado y aprobado por los propios ciudadanos en el año 2008. En cuanto a su estructura territorial, según el artículo 121 del Reglamento Orgánico del Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Alcobendas, éste se divide en cuatro barrios: Centro, Norte, Urbanizaciones y Ensanche. Siguiendo a Walliser (2002), la participación ciudadana en el ámbito territorial se puede desarrollar en dos aspectos: sectorial (cultura, deporte, juventud etc.) y por distritos o barrios. Alcobendas desarrolla la participación en tres ámbitos interrelacionados. La *participación territorial*, se desarrolla a través de los barrios (observatorio permanente de la realidad) y tiene como objetivo analizar, valorar, proponer y evaluar los diferentes proyectos, programas e incidentes que tengan lugar en el barrio, favoreciendo la participación de los ve-

 ISSN: 1870-3569

cinos en estos procesos. Por otro lado, la *participación sectorial* se desarrolla a través de los consejos sectoriales y tiene como objetivo analizar, valorar proponer y evaluar las políticas sectoriales que, desde la institución, se realizan. En ellos participan el movimiento asociativo involucrado en cada sector. Finalmente, la *participación estratégica* se desarrolla a través del Foro Ciudad y tiene como objetivo analizar, valorar, proponer y evaluar los proyectos estratégicos en cada sector. Lo anterior se esquematiza de manera detallada en la tabla 1.

Tabla 1. Ámbitos de participación en Alcobendas

PARTICIPACIÓN TERRITORIAL	PARTICIPACIÓN ESTRATÉGICA	PARTICIPACIÓN SECTORIAL	OTROS MECANISMOS
Concejalías de Barrio Participación Individual (Acercamiento de la Gestión)	Foro Ciudad	Nueve Consejos Sectoriales: Cultura; Deportes; Medio Ambiente; Salud y Consumo; Mayores; Mujer; Consejo Escolar Municipal; Integración Social y Mesa Local de Cooperación.	Web Municipal
Comisiones Vecinales	Plan Estratégico	Cuatro órganos de participación sectorial adicionales: Consejo de la Juventud; Consejo de Infancia; Consejo Local de Seguridad y Consejo Económico y Social	Sistema de Sugerencias y Reclamaciones
Asamblea Ciudadana de Barrio			Memorias Participativas
			Planes Integrales
			Iniciativa y Consulta Popular

Fuente: Informe CLEAR de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Alcobendas.

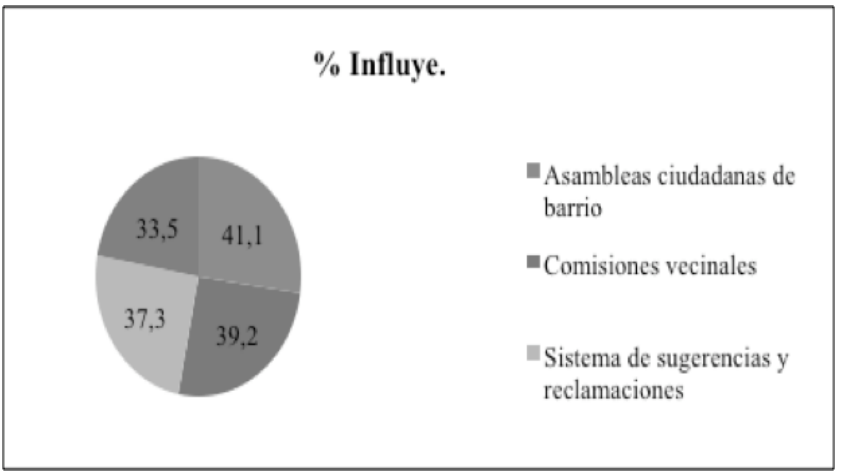
En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la estrategia normativa, el RPC de 2004 establece Asambleas de ciudadanos, Comisiones vecinales, Consejos Sectoriales, Foro Ciudad, Planes integrales, Memorias Participativas, utilizar el Sistema de Sugerencias y Reclamaciones, Consulta Popular, Concejalías de Barrio y Web Municipal. Una vez establecida la teoría respecto a la estructura administrativa local y habiendo analizado cómo se encuentra estructurado el municipio de Alcobendas, se analizará cómo esta variable incide sobre la participación.

De acuerdo con el Informe CLEAR y a la estadística propia del Ayuntamiento, los ciudadanos usan con más frecuencia como mecanismos

de participación las Asambleas ciudadanas de barrio, Comisiones vecinales, Sistema de Sugerencias y Reclamaciones, así como la asistencia a manifestaciones, actos públicos etc. De entre éstos, las asambleas ciudadanas de barrio influyen mayormente en la toma de decisiones de los políticos con un 41.1 por ciento, frente a la asistencia a manifestaciones y actos públicos con 33.5 por ciento, de acuerdo a los porcentajes que se muestran en la gráfica 1.

La influencia en la toma de decisiones, en el *policy-making*, se debe, de acuerdo a lo comentado por el Jefe de Participación Ciudadana de Alcobendas, a que el político no se va a "arriesgar" a no tomar en cuenta una decisión acordada por una gran mayoría de los ciudadanos locales. Por ejemplo, el Jefe de Participación destaca el desarrollo de una Memoria Participativa creada para consultar a los vecinos sobre el cierre del parque Navarra de la ciudad, donde diversos sectores de la población se encontraban enfrentados y, al final, el Ayuntamiento acató la decisión que acordaron los vecinos mediante acuerdo de asamblea de no cerrar el parque, comprometiéndose a cuidar las instalaciones del mismo entre todos. Esto último reafirma lo que nos dice Zimmerman (1992) de que los ciudadanos, al estar más involucrados en la toma de decisiones, se comprometen más con su comunidad.

Gráfica 1. Grado de influencia de los mecanismos de participación ciudadana en el policy-making.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del informe CLEAR.

ISSN: 1870-3569

En conclusión, se puede decir que la estructura administrativa local del Ayuntamiento de Alcobendas presenta las características, definidas por la teoría, para que la participación ciudadana pueda implementarse con posibilidades de éxito. Es un Ayuntamiento descentralizado, cuenta con una estrategia normativa de tipo *top-down*, pero además impulsada desde la ciudadanía (*bottom-up*), mediante el uso frecuente de los mecanismos de participación establecidos en el RPC para intervenir en las políticas públicas del Ayuntamiento, lo que hace que sea sobresaliente. Aunque dichos mecanismo no tienen el carácter de vinculantes para los actores políticos, sí influyen en la elaboración de políticas públicas del Ayuntamiento.

La cultura política cívica

Hablar de cultura política es remontarse a Platón, quien consideraba que una forma de gobierno mixto —principios tanto oligárquicos como democráticos— se logra cuando la riqueza está mejor distribuida, una sociedad de clase media sería la mejor (citado por Almond y Verba, 1989). Esta concepción de gobierno mixto con una clase media es lo que llamamos *cultura cívica*, en la que existe un consenso sustancial sobre la legitimidad de las instituciones políticas, dirección y contenido de las políticas públicas, tolerancia general hacia la pluralidad de intereses, creencia en su reconciabilidad y una sensación general de confianza en las aptitudes políticas de los ciudadanos y de confianza mutua.

Según Almond (2003), la cultura cívica constituye una cultura política en la que gran número de individuos son competentes en cuanto ciudadanos. Se trata pues de competencia política y de participación en un sistema político. La competencia cívica y la participación se encuentran en el centro de la definición de democracia (Almond y Verba, 1989:269). Dichos autores realizaron en 1970 un estudio sobre la cultura cívica en 5 países (Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Italia y México), proponiéndose estudiar la participación política democrática.

Sus resultados fueron diferentes para cada país: Italia, cultura política enajenada; México, enajenación y aspiración; Alemania, indiferencia política y competencia de súbdito; Estados Unidos, cultura cívica de participación; Inglaterra, cultura cívica diferencial. De acuerdo a sus resultados de investigación, sólo en los dos últimos países existe una verdadera cultura cívica de participación. Lo anterior se debe a que sus ciudadanos son comprometidos con los asuntos políticos y toman parte activa de la comunidad. Son, con frecuencia, miembros de asociaciones, sintiéndose capaces de influir en las decisiones políticas de participación en el sistema político.

Por tanto, aquí se testará su teoría para determinar si, en Alcobendas, esta variable influye en la participación ciudadana. Para ello se analizarán dos indicadores de la variable: la *infraestructura cívica del Ayuntamiento* y la *capacidad subjetiva del ciudadano alcobendense*.

Infraestructura cívica del Ayuntamiento. Dentro de este indicador se analizarán seis subindicadores considerados por CLEAR, con los cuales se pretende medir la variable de la cultura cívica: 1) el *grado de asociacionismo e influencia que tienen los ciudadanos sobre las políticas públicas del Ayuntamiento de Alcobendas*, 2) *los recursos que brinda el Ayuntamiento de Alcobendas a sus ciudadanos para facilitarles la asociación*, 3) el *sentido de pertenencia e identificación con la comunidad*, 4) *el espíritu de comunidad*, 5) *la confianza mutua entre los vecinos* y 6) *el compartir valores y prioridades por los ciudadanos*.

1) *Grado de asociacionismo e influencia*. En los años ochenta, se produce en Alcobendas un aumento exponencial en el número de asociaciones, que no ha dejado de crecer hasta la actualidad, en donde nuevos fenómenos como el voluntariado, ONGs, entre otros, vienen a tomar relevo de las ya tradicionales asociaciones culturales, recreativas, etc. (Ayuntamiento de Alcobendas, 1997:64). De un estudio realizado en 1988 por el Ayuntamiento de Alcobendas, se destaca que los jóvenes se asociaban más que los adultos. Las asociaciones más difundidas y las de mayor grado de pertenencia eran las deportivas, en segundo lugar las culturales y religiosas. Otro aspecto que destaca es que la ideología política dominante entre los jóvenes asociados era de izquierdas.

Los noventas se caracterizaron por una implicación cada vez mayor de los ciudadanos en la gestión de los asuntos que les interesaban, aprovechando los causes institucionales que lo hacían posible. Surge el modelo de gestión descentralizada y, junto a este modelo, emergen las formas de participación individualizada (hojas de reclamación-sugerencia, cartas a medios municipales, a concejales, etc.) que adquieren protagonismo.

Siguiendo con la evolución del asociacionismo en este municipio, en la actualidad, conforme a estadística del Ayuntamiento, existen un total de 498 asociaciones divididas en el sector: juventud (59), consumo, mayores e integración social (22), mujer (12), cooperación (46), cultura (187), deportes (144) y educación (28). De acuerdo a las encuestas del Informe Proyecto CLEAR de participación ciudadana, las asociaciones influyen en la toma de decisiones en un 37.4 por ciento. Sin embargo, los encuestados consideran que otro tipo de organizaciones influyen más, como los partidos políticos (78.3 por ciento) y los sindicatos (12.9 por ciento).

Como se puede ver, la percepción del ciudadano sobre la efectividad de las asociaciones en la toma de decisiones municipales es baja en comparación con las organizaciones políticas, lo cual puede significar cierta falta de credibilidad del poder ciudadano para influir en los asuntos públicos. Sin embargo, esto también se puede explicar porque muchas de las asociaciones no se reúnen con ánimo de influir en la toma de decisiones públicas, sino sólo por satisfacer necesidades colectivas o de grupo, como ocio, cultura, deporte, etc.

Lo destacable es que unas asociaciones influyen más que otras. Por ejemplo, las asociaciones denominadas Casas Regionales y varias asociaciones culturales están muy articuladas. Finalmente, el 38.6 por ciento de los ciudadanos encuestados considera que las asociaciones son una forma de participación ciudadana influyente. Además, un 54.8 por ciento de los vecinos de Alcobendas considera que las organizaciones que conoce son bastante activas.

Se puede concluir sobre al tejido asociativo de Alcobendas, conforme a los resultados de las encuestas practicadas para el informe CLEAR, que las asociaciones constituyen un factor importante e influyente para que la participación ciudadana, como política pública, sea sobresaliente, pues los porcentajes de la percepción ciudadana sobre las asociaciones son muy altos.

2) *Recursos que brinda el Ayuntamiento a las asociaciones*. Las organizaciones poseen recursos públicos, privados y humanos, además cuentan con los recursos que brinda el Ayuntamiento a las asociaciones. Los apoyos son de distinta naturaleza, como:

a) *Recursos económicos*. Se otorgan subvenciones, tanto anuales como puntuales, a las asociaciones que lo soliciten y presenten proyecto. En 2007, el gasto por subvenciones fue de € 1.240.843 euros.

b) *Servicios*. Se ofrecen servicios tales como gestión de espacios, centro de documentación, puntos de información, préstamo de material, asesoría jurídica/fiscal y de gestión, cursos de formación, apoyo a organización de actividades, apoyo técnico y servicio de atención ciudadana.

c) *Infraestructuras*. El Ayuntamiento ofrece en este rubro la Casa de las Asociaciones, Concejalías de Distrito, Centros Cívicos, Casa Mujer, Casa Juventud, Salas de Reunión. Como recursos humanos, ofrece un coordinador, un programador, un animador, un responsable de apoyo, entre otros, así como el equipo de Participación Ciudadana.

d) *Medios de comunicación*. Se ofrece apoyo en la difusión de activi-

dades y espacios de participación en los medios de comunicación municipales. De las encuestas elaboradas para CLEAR, se destaca que el 51.9 por ciento de los ciudadanos del municipio opinan que el apoyo que presta el Ayuntamiento a las organizaciones cívicas es suficiente, frente a un 26.5 por ciento que considera que es escaso o nulo y el resto que piensa que es excesivo.

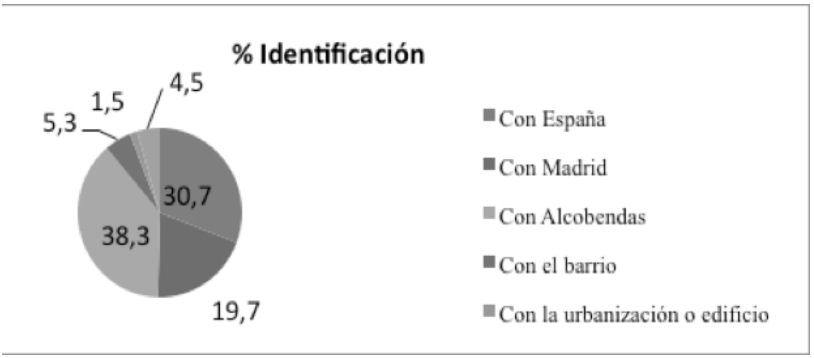
En conclusión, en relación a la variable de recursos que brinda el Ayuntamiento a las asociaciones, y de acuerdo a los porcentajes elevados de las encuestas, esta variable influye positivamente en el tejido asociativo que, a su vez, impacta en el nivel de éxito de la política pública de participación ciudadana. Se confirma lo que dice Lowndes et al. (2006) sobre el *rule-in-use,* de la relación entre los individuos y las instituciones, pues una de las formas en la que el Ayuntamiento impulsa la participación ciudadana, en este caso, es por medio de recursos económicos, lo que impacta en los resultados sobresalientes en la participación ciudadana.

3) *Sentido de pertenencia e identificación con la comunidad*. Autores como Tonnies o Etzioni (citado por Pattie Ch., Seyd P., y Whiteley P., 2004) nos dicen que es más probable que los sentimientos comunitarios se den en poblaciones pequeñas, mientras que en las sociedades a gran escala como las ciudades, es más probable que se desarrolle un sentimiento de individualidad y de vínculos indirectos. De ahí que Alcobendas se sitúa en el primer supuesto. Por tanto, se encuentra aquí que es un factor explicativo de que el tamaño sí importa en la participación, pues, como hemos visto en la ficha técnica, Alcobendas es un Ayuntamiento relativamente pequeño comparado con otros municipios españoles de gran tamaño como Madrid, Barcelona, etc.

Para contrastar lo anterior y determinar si esta variable influye en la política pública de participación ciudadana en Alcobendas, se analizarán los resultados del apartado "Like" de CLEAR, que nos informan sobre el interés y enrolamiento del ciudadano en los asuntos de la comunidad. De acuerdo a los porcentajes apreciables en la gráfica 2, el 38.3 por ciento de los encuestados tiene sentido de pertenencia con Alcobendas, frente a un 4.5 por ciento que tiene identificación con otros lugares. Esto indica que el sentido de pertenencia con la comunidad influye positivamente sobre la variable infraestructura cívica del Ayuntamiento.

ISSN: 1870-3569

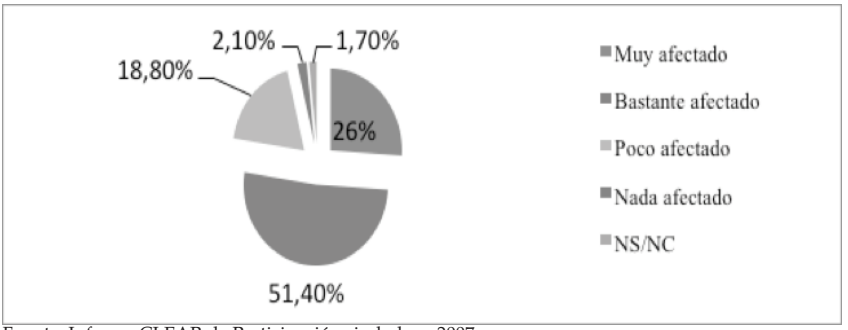
Gráfica 2. Sentido de pertenencia o identificación de los ciudadanos con Alcobendas.



Fuente: Informe CLEAR de Participación Ciudadana 2007

4) *Espíritu de comunidad*. Éste se refiere a si los vecinos se sienten afectados por los problemas de la comunidad. En este caso, sí les importa a los vecinos de Alcobendas lo que pasa en su localidad. Como se puede apreciar en la gráfica 3, se destaca que un 51.4 por ciento de ciudadanos se sienten bastante afectados con los problemas de la comunidad, lo que nos indica que este sub-indicador incide positivamente en relación con la variable *infraestructura cívica del Ayuntamiento*.

Gráfica 3. Espíritu de comunidad en Alcobendas



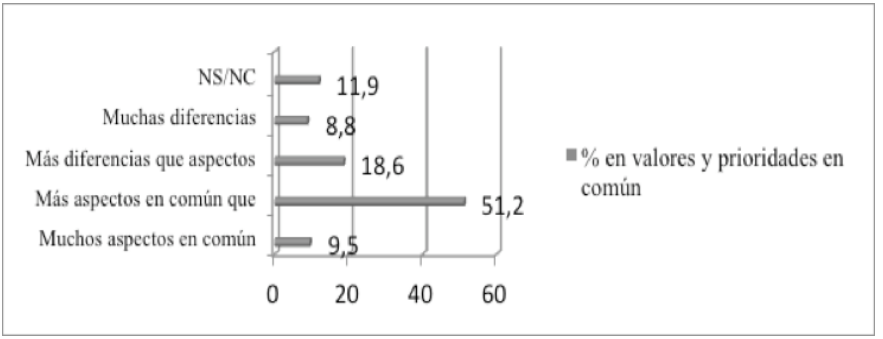
Fuente: Informe CLEAR de Participación ciudadana 2007.

5) *Confianza mutua entre los vecinos*. Los alcobendenses en este aspecto dicen tener poca confianza unos de otros. De los resultados de CLEAR se obtiene que la puntuación media fue de 2.75, en una escala de 1= poca confianza a 5= mucha confianza. Lo anterior nos presenta una paradoja entre ser solidario como ciudadano con la comunidad, así como tener espíritu comunitario y, por otro lado, ser individualista y tener poca confianza en

los vecinos. Por tanto, se puede decir en base a la anterior evidencia empírica, que esta variable parece no influir mucho en la participación ciudadana en Alcobendas.

6) *Compartir valores y prioridades*. De acuerdo a la teoría, esta variable se refiere a si los vecinos comparten aspectos en común en su comunidad. En este caso de estudio, de acuerdo a los resultados de CLEAR, que se muestran en la gráfica 4, un 51.2 por ciento considera que comparte más aspectos en común que diferencias. Esta puede ser una variable más que nos puede explicar por qué la participación ciudadana es sobresaliente en ese municipio: debido a la existencia de una prioridad compartida sobre la comunidad, que además se fomenta desde el Ayuntamiento con *slogans* como "*Alcobendas un modelo de ciudad*", "*te quiero Alcobendas*" o "*te quiero premiada Alcobendas*", entre otros.

Gráfica 4. Valores y prioridades de los alcobendenses



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados CLEAR de participación ciudadana 2007

Capacidad subjetiva del ciudadano de Alcobendas. Con este indicador se pretende contrastar la teoría que nos dice que la capacidad subjetiva (auto percepción) de los ciudadanos sobre asuntos políticos es influyente en los niveles de participación ciudadana. Se dice que esta capacidad aumenta de acuerdo a los niveles de preparación, educación, etc. Por ejemplo, la investigación de Herbert, H., 1975 (citado por Lowndes et al., 2001) confirma ampliamente la importancia de la educación como variable explicativa de las propensiones cívicas, y Pattie et al. (2004:88), en su estudio de caso en Gran Bretaña, confirman que la participación política es más frecuente en los ámbitos profesionales y de niveles educativos elevados.

Sin embargo, otros autores como Almond y Verba (1989) concluyen que la educación superior no afecta tan significativamente las actitudes hacia la obligación política y otros valores democráticos, ni tampoco las actitudes

 ISSN: 1870-3569

de confianza y partidismo. Como se puede ver, existe un debate sobre la importancia de la educación como factor influyente en la capacidad subjetiva del individuo para la participación. Pero en este estudio de caso, ¿los niveles de educación aumentan la participación ciudadana en Alcobendas?

Para medir el nivel de capacidad subjetiva de los vecinos de Alcobendas se analizará el apartado "Can" de CLEAR, que se refiere a si los ciudadanos pueden participar. Según los autores citados, la participación en asuntos públicos es más común cuando el ciudadano tiene mayores *niveles de educación*, pues los individuos se sienten más cualificados para opinar, por lo que éste será un primer sub-indicador de nuestra variable. El segundo sub-indicador se referirá a si los ciudadanos poseen las *aptitudes necesarias para participar.*

Niveles de educación. En cuanto al nivel socio-educativo en general en Alcobendas, se presentan variaciones entre los diferentes barrios. En el barrio centro se presentan los niveles de estudios más bajos (7.6%) y en el barrio Urbanizaciones se presentan los niveles más altos (44.3%). En medio de los dos extremos están los barrios Ensanche (13.6%) y Norte (25.9%), respectivamente.

Para analizar si influye el nivel de educación en la participación ciudadana, se analizará qué barrio participa más en los asuntos de interés común. Se tomará como indicador la participación en la elaboración del nuevo RPC "Participado". Según el Documento de Evaluación del proceso de elaboración del RPC, emitido por el Ayuntamiento de Alcobendas en 2008, los barrio Urbanizaciones y Norte son los sectores de la población más informados del proceso y los que más participaron.

De lo anterior se puede inferir que el sub-indicador *nivel de educación* influye en el interés por los asuntos comunitarios, ya que de acuerdo a las estadísticas, el Distrito Norte y Urbanizaciones son de los barrios con mayor nivel de educación y los que destacan en niveles de información sobre aspectos comunitarios, como fue en la elaboración del RPC de 2008.

Poseen los ciudadanos las aptitudes necesarias. De acuerdo a los resultados presentados por Pattie et al. (2004) en su estudio sobre ciudadanía en Inglaterra, los ciudadanos que se consideran con más capacidades son los que participan más. En Alcobendas, en base a la valoración cualitativa que nos ofrece CLEAR, en la pregunta sobre las aptitudes de la población, tenemos que los vecinos encuestados opinan (en su mayoría) que participar en reuniones, escribir cartas de reclamación, utilizar internet, y hablar en público con un alto cargo, les resultaría muy fácil. Sin embargo, a un 46.6 por ciento le parece poco o nada fácil hablar en un medio de comunicación y a un 43.1 por ciento le parece poco o nada fácil hablar en público.

Conforme las encuestas, aunque a la mayoría de los ciudadanos opina que les resulta fácil comunicarse en público y hablar con sus representantes políticos, a un porcentaje alto (46.6 por ciento) le parece nada fácil, por lo que este sub-indicador no es determinante de la variable.

Ideología política partidista

Con esta variable se pretende determinar si, en el estudio de caso planteado, el partido que está en el poder influye en la participación ciudadana, es decir, si la ideología partidista incide o no para incentivar la participación, puesto que suele afirmarse que los gobiernos de izquierdas implementan más planes de participación ciudadana a diferencia de los derechas (Walliser, 2002). Para contrastar esta variable se hará un análisis general en retrospectiva de los principales aspectos de la participación ciudadana como política pública en el Ayuntamiento de Alcobendas durante el periodo de izquierdas del Partido Socialista Español (PSOE), de 1983 a 2007, y de la administración de derechas del Partido Popular (PP), de 2007 a la fecha.

La etapa democrática de Alcobendas inicia en 1979, al igual que en el resto de España, después de la dictadura Franquista. El primer alcalde dentro de esta nueva etapa fue Carlos Muñoz Ruiz del PSOE, que ocupó el cargo desde del 19 de abril de 1979 al 23 de mayo de 1983. Luego del 23 de mayo de 1983 hasta junio de 2007, ocupó el cargo José Caballero Domínguez, también del PSOE. Después, Ignacio García de Vinuesa del PP se convirtió en Alcalde de esa ciudad hasta la actualidad (Ayuntamiento de Alcobendas, 1999). Enseguida se hace una comparación entre ambos periodos de gobierno, respecto al desarrollo de la participación ciudadana.

La Participación Ciudadana en la Administración de izquierdas (PSOE). El Partido Socialista Español (PSOE) estuvo al frente de la alcaldía de Alcobendas por más de 28 años, desde la recuperación de la democracia en España en 1979 hasta Junio de 2007. Durante la administración del último alcalde José Caballero se impulsa fuertemente la creación y fortalecimiento de un movimiento asociativo.

Además, para facilitar la participación de los vecinos, se abren nuevos cauces que llevan a la creación de los Consejos de Barrio, en total siete, que son el mismo número de zonas en que se dividía administrativamente la ciudad. Esos órganos de participación fueron el vehículo para que los vecinos hicieran llegar al gobierno municipal sus inquietudes acerca de la forma de gestionar los asuntos públicos. La organización, composición y funcionamiento democrático de los Consejos de Barrio se realizó mediante

 ISSN: 1870-3569

el Reglamento de Participación Ciudadana que se aprueba en 1988, con el objetivo de aproximar la gestión municipal a los ciudadanos y facilitar la participación de vecinos, colectivos y entidades en la actividad del Ayuntamiento.

La anterior política municipal encaminada al fomento de la participación culmina con la creación de la Casa de las Asociaciones (abierta en 1995), en donde tienen su sede cinco casas regionales, cuarenta y tres colectivos y el Consejo de la Juventud, atendiendo la demanda de la población. El Ayuntamiento de Alcobendas, durante este periodo, destina unos 200 millones de pesetas (€ 1.204.819.21 euros, aprox.) a los proyectos presentados por las asociaciones culturales, deportivas, juveniles, sociales, femeniles, etc. Para 1999, el número de asociaciones ya alcanzaba las 500. Posteriormente, en el año 2004, se aprueba un nuevo RPC con el objeto de satisfacer las demandas colectivas de mejores canales de participación.

La Participación Ciudadana durante la administración de derechas (PP). A partir de junio de 2007 hasta la actualidad, la alcaldía de Alcobendas la ocupa el Partido Popular (derechas) a la cabeza del alcalde Ignacio García de Vinuesa. La Política Pública de Participación Ciudadana desde el inicio del periodo de gobierno popular fue evaluada detalladamente a través de diferentes herramientas. Entre ellas se encuentra el proyecto europeo CLEAR de análisis de la Participación Ciudadana a nivel local, una evaluación técnica del Proyecto de Participación Ciudadana de 2001, y la evaluación de los espacios y órganos establecidos para ello, por lo que se crean espacios de evaluación no sólo técnicos, sino también ciudadanos. (Ayuntamiento de Alcobendas, 2008:3).

También en el 2007 se produjo la inclusión de Alcobendas en la Ley de Grandes Ciudades, y ésta se constituyó como gran ciudad, teniendo la obligación de contar con un Reglamento de Participación Ciudadana y de crear nuevos espacios de participación establecidos en dicha ley. Como resultado de los procesos de evaluación antes mencionados, se modificaron y ajustaron las estructuras diseñadas a las necesidades de la ciudad. Se elaboró un nuevo Reglamento de Participación Ciudadana a través de un proceso participativo. Este proceso participativo de elaboración del Reglamento de Participación Ciudadana de Alcobendas fue iniciativa del actual gobierno municipal popular, a raíz de informes técnicos aportados por el proyecto CLEAR y la evaluación 2004-2007, así como del programa político del equipo de gobierno.

Es durante esta administración que la participación ciudadana como política pública de Alcobendas es considera sobresaliente y es la etapa en que Alcobendas participa, junto con las demás ciudades españolas

de Barcelona, Córdoba, Málaga, Madrid y San Sebastián-Donostia, en el proyecto CLEAR europeo de auditoría de la participación ciudadana.
La comparación entre ambas administraciones, tanto de izquierdas como de derechas, se resume como sigue:

Gobierno Municipal de izquierdas (PSOE) 1983-2007.	Gobierno Municipal de Derechas (PP) 2007- a la fecha.
Creación del primer RPC en 1988	Creación del nuevo RPC participado 2008.
Impulso al Asociacionismo, creación de la *"casa de las asociaciones"*	Registro constante de asociaciones (498).
Recursos económicos (subvenciones) destinados a las asociaciones hasta por 200 millones de pesetas.	Gasto por subvenciones hasta por 1.240.843euros en 2007.

De la comparación entre ambos gobiernos, se deduce que no existe ningún cambio radical que pueda incidir negativamente sobre la participación ciudadana, sino al contrario existe continuidad y mejora de la Política Pública iniciada por el gobierno de izquierdas y continuada por el gobierno de derechas, hasta la fecha, por lo que, esta variable para el caso de Alcobendas no incide para el éxito de la participación ciudadana como política pública. Esto lo confirma el Jefe de Participación Ciudadana de Alcobendas, al decir que la transición de partido en ese Ayuntamiento no ha importado para la continuidad y buen resultado de la política pública de participación ciudadana.

Status socio-económico

El status socio-económico (SSE) de los individuos, según Verba et al. (1995:281, citado por Lowndes et al., 2006:540) incide indudablemente en el nivel de participación ciudadana, dado que la gente que tiene más acceso a los recursos económicos, educación de buen nivel, etc., tiende a participar más. Por su parte Pattie et al. (2004: 109) también han dicho, en su caso de estudio en Gran Bretaña, que los recursos socio-económicos importan para el buen éxito de la participación ciudadana. Sin embargo, Lowndes et al (2006) afirman que muchos estudios de caso en localidades de Gran Bretaña han demostrado que los recursos socio-económicos no son determinantes para la participación, como los estudios de Parry et al. (1992, citado por Lowndes et al, 2006:541). Por su parte, Lowndes concluye

 ISSN: 1870-3569

que esta variable puede influir, pero combinada con otras como el capital social y la influencia *rule-in-use* (Lowndes, 2006:552).

De lo anterior se puede deducir que existe contradicción en la literatura sobre el grado de influencia de los recursos socio-económicos en la participación ciudadana, por lo que se analizará si en el caso de Alcobendas, este factor influye dicha participación. Para lograr lo anterior, se compararán los niveles de ingreso y status social de la población con los niveles de participación ciudadana de Alcobendas en sus cuatro barrios por separado (Centro, Ensanche, Norte y Urbanizaciones), usando datos del estudio realizado por la Dirección de Investigación Social y Evaluación de Políticas Municipales del Ayuntamiento de Alcobendas, y recogidos en la publicación "*Vivir en Alcobendas" Estructura y Dinámicas Sociales (2005).*

La estructura social en Alcobendas.

Alcobendas ha tenido un extraordinario dinamismo económico y social en los últimos años. Es un municipio localizado al norte de Madrid, donde se encuentran asentados parques empresariales con firmas internacionales en tecnología, comunicación, etc. (Parque Empresarial La Moraleja, Arroyo de la Vega, Polígono Industrial, Parque Casablanca, Miniparc, Parque Tecnológico Valdelacasa etc.) Este proceso de transformaciones económicas y sociales ha tenido como reflejo variaciones en la estructura y evolución de la población, en los niveles de bienestar de los estratos sociales, en la percepción que los ciudadanos tienen de su entorno urbano, en los usos de la ciudad etc. (Ayuntamiento de Alcobendas, 2005:55).

Entre 1986 a la fecha, Alcobendas ha experimentado un importante aumento de la población, que ha pasado de 70.000 a 110.548 habitantes en 2009. (Observatorio de la ciudad de Alcobendas, 2009). El proveedor neto de este crecimiento demográfico es esencialmente el municipio de Madrid, además de población extranjera, fundamentalmente inmigrantes económicos. Este movimiento ha producido una modificación de la naturaleza de las clases sociales en este municipio.

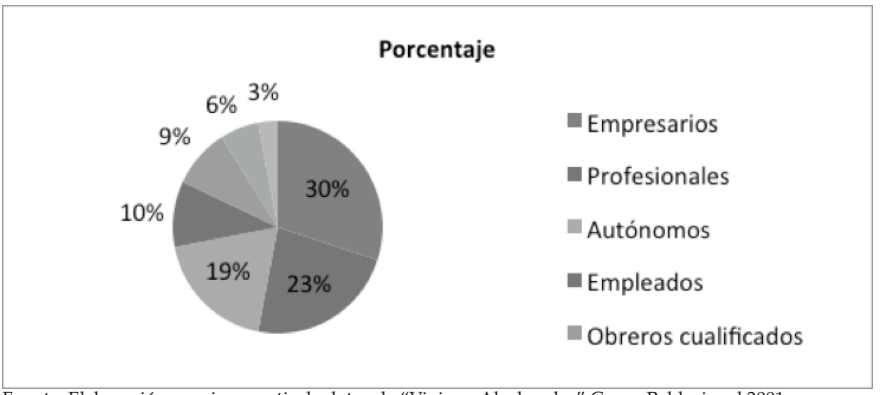
A la vez, se ha producido un gran incremento de empresarios y profesionales jóvenes, con fuerte formación profesional. Los barrios Norte y Urbanizaciones son los principales receptores de esta población, que son mayormente parejas jóvenes con o sin hijos/as, con posición social media y media-alta, que se han instalado en urbanizaciones con elevado nivel de servicios o en viviendas unifamiliares, que se han distribuido por el Arroyo de la Vega, el Encinar de los Reyes, Espino del Cuquillo o Valdelasfuentes (Ayuntamiento de Alcobendas, 2005). Paralelamente, se suma una nueva

clase obrera caracterizada por la precariedad de los contratos de trabajo (Ayuntamiento de Alcobendas, 2005:56). Estos procesos de restructuración social de los últimos años tienen un claro reflejo geográfico que remarca la separación de los diferentes espacios sociales. Así, para el año 2001, los distintos estratos sociales de Alcobendas se configuran como se muestra en la gráfica 5.

La distribución territorial de los distintos grupos sociales pone de manifiesto las diferencias que originan lo expuesto en la gráfica 5. El nivel de ingresos, como es lógico, está determinado por la categoría del trabajo que desempeñan los ciudadanos alcobendenses. Los ingresos de los hogares de la población de Alcobendas, según el grupo social de pertenencia y de acuerdo a la *Encuesta Mujer 2002*, están distribuidos de tal forma que la clase media/alta es la que tiene niveles de ingreso familiar más elevados. Dentro de esta clase destacan el grupo de los directores/as y gerentes de empresa con un 37.5 por ciento, mientras que la clase media propietaria tiene un 17.9 por ciento y la clase trabajadora un 4.9 por ciento.

La composición de los barrios de Alcobendas en función del status socioeconómico es variada. Sin embargo, se puede hacer una distinción entre las clases sociales con mayor y menor nivel de ingresos: la clase trabajadora es mayoritaria en tres de los barrios, pero oscila entre el 73.6 por ciento del barrio Centro, el 61.6 por ciento del Ensanche y el 50.0 por ciento del barrio Norte.

Gráfica 5: Estratos sociales en Alcobendas



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de "Vivir en Alcobendas" Censo Poblacional 2001.

El barrio Urbanizaciones acumula el mayor porcentaje de residentes de clase media (71 por ciento), mayoritariamente nueva clase media (67.7 por ciento), dentro los cuales está incluido un importante volumen de veci-

 ISSN: 1870-3569

nos/as de clase alta, residentes en la Moraleja. En el barrio Norte hay una división clara entre vecinos/as de clase trabajadora y vecinos/as de clase media, principalmente nueva clase media, mientras que en el barrio Ensanche, un tercio de los residentes se pueden encuadrar en esta clase social. En resumen, la clase trabajadora y de menor nivel de recursos económicos se encuentra mayoritariamente en los barrios Centro y Ensanche, mientras que la clase media y alta en los barrios Norte y Urbanizaciones.

Ahora se analizará el nivel de participación de los barrios, para determinar si influyen los recursos económicos que poseen los ciudadanos para la participación ciudadana. Al determinar el grado de participación por barrios, tomaremos tres tipos de indicadores: el *tipo de relaciones de la población de Alcobendas según el grupo social de pertenencia (familiar o local)*, la *pertenencia a asociaciones* y *participación informal*. Posteriormente, se analizarán las incidencias en la participación de acuerdo al barrio y al status socioeconómico.

Tipo de relaciones de la población de Alcobendas según el grupo social de pertenencia (familiar o local). Este indicador da cuenta del grado de cohesión social con el entorno próximo inmediato de los estratos sociales de Alcobendas, que según Verba (1995), importa para la participación ciudadana. Del análisis de los datos se deduce que la clase trabajadora es la que tiene mayores vínculos y relaciones basadas en la familia (38.1 por ciento), ya sea en el entorno inmediato o no. Mientras tanto, los profesionales por cuenta propia, seguidos de los cuadros altos y medios, aparecen como el grupo más moderno dentro de la nueva clase media, con vinculación mucho menor a la familia (33.3 por ciento). Lo anterior es un indicador de que la clase trabajadora no tiende a crear lazos de convivencia con el núcleo poblacional, sino con la familia, mientras que la clase media y alta tiende a crear más lazos de asociación fuera del núcleo familiar.

Pertenencia a asociaciones. Este indicador permite saber el nivel de participación en asociaciones por clases sociales en Alcobendas. Como se pone de manifiesto de acuerdo a las cifras que se muestran en la tabla 2, la nueva clase media tiende a asociarse en mayor grado con un 17.4 por ciento, la clase media propietaria con 15.3 por ciento y la clase trabajadora con el 8.5 por ciento. Esto confirma lo que ha dicho la teoría sobre que la asociación se produce en mayor medida en los estratos sociales con más recursos, dado que pueden participar más en ONGs u organizaciones sin ánimo de lucro (aunque no necesariamente sea participación política).

Además, otro de los factores que se confirma en este caso de estudio, es lo dicho por Verba et al. (1995:281) de que los status más elevados

están más informados. En el caso de Alcobendas, de acuerdo a la evaluación del Proceso Participativo, para la creación del nuevo Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento, tenemos que destacan por un mayor conocimiento del proceso las mujeres, los grupos de edades intermedias (entre los 35 y los 44 años y entre los 45 y los 64 años), los residentes en el distrito Norte y las personas que cuentan con estudios universitarios. De ahí, se puede deducir que el status socio-económico de Alcobendas es una variable que incide en el nivel de éxito de la participación.

Tabla 2: Pertenencia a asociaciones de acuerdo al status social

	Nueva clase media				Clase Media Propietaria		Clase trabajadora				
	Directores y gerentes	Profesionales liberales	Cuadros altos y medios	**Total**	Autónomos	**Total**	Trab. jóvenes	Trab. de edades intermedias	Trab. maduros	Trab. mayores	**Total**
Pertenencia/ asociaciones	6.5	23.3	20.9	**17.4**	15.3	**15.3**	6.2	6.0	19.1	10.0	**8.5**

Fuente: Ayuntamiento, "Vivir en Alcobendas" Encuesta Mujer 2002 p.69

Participación informal. Ésta no se establece como mecanismo de participación en un RPC o Ley, sino que se trata de la asistencia por parte de los vecinos a eventos sociales, de ocio o diversión, pero que refleja el grado de convivencia en sociedad que tienen los ciudadanos alcobendenses. En este caso de estudio, el 45.9 por ciento de la nueva clase media alta asiste a teatro, cine y conciertos, el 80.8 por ciento sale a tomar algo y el 50.0 por ciento a visitar museos, exposiciones, etc.

Dentro de la clase media propietaria, el 30.8 por ciento asiste a cine, teatro y conciertos, el 96.2% a tomar algo y el 28.6% a visitar museos y exposiciones. Mientras tanto, en la clase trabajadora el 34.8 por ciento asiste a cine, teatro y conciertos, el 71.5% sale a tomar algo y el 42.7% a visitar museos y exposiciones (Ayuntamiento, "Vivir en Alcobendas" Encuesta Mujer 2002 y Encuesta Participación 2000). Este indicador confirma que la clase media alta tiende a participar y generar más participación informal, pues es la que más asiste a eventos de ocio y entretenimiento, mientras que la clase trabajadora es la que menos asiste a eventos de ese tipo.

En conclusión, la variable status socio-económico, en el caso de Alcobendas, influye en el grado de participación ciudadana, pues los barrios con mayor SSE (Urbanizaciones y Norte) son más abiertos a los vínculos extra familiares, tienden a asociarse más y participan más de manera informal en su entorno social. Mientras tanto, los barrios con menor SSE tienden a crear lazos familiares internos más fuertes que con la comunidad, no se asocian en el mismo grado y no participan de manera informal en la comunidad.

 ISSN: 1870-3569

El *Rule-in-use* en el caso de Alcobendas como variable alternativa

El concepto de *rule-in-use* ha sido tomado de Lowndes et al. (2006), que su vez lo ha tomado de Ostrom (1999) y ha sido usado dentro de la corriente del institucionalismo para explicar el grado en que las instituciones —entendidas como las reglas que guían o limitan el comportamiento político— moldean la actitud de los actores que participan en una política pública. Como sabemos, la corriente del institucionalismo nos dice que "*institutions matters*" (March and Olsen, 1989, citado por Lowndes et al, 2006). En este caso de estudio se analizará cómo influyen en la política pública de participación ciudadana en Alcobendas las instituciones, identificando los principales actores en juego y la estrategia relacional con la ciudadanía.

Los actores políticos en Alcobendas han sido clave para el desarrollo de la participación ciudadana, ya que han tenido como finalidad, en las últimas décadas, reformar la administración y el servicio público ciudadano y han implementado estrategias del *New Public Management* en la administración local, en donde la calidad en el servicio se pretende sea la misma que la que ofrece cualquier empresa privada. Así, la primera etapa de esta nueva gestión, de 1980 a 1995, se caracterizó por la modernización en la gestión pública local. La segunda etapa, de 1995 a 2002, fue la de implantación, desarrollo e integración de la calidad en el sistema de gestión y, finalmente, la tercera etapa de 2002 a 2007, de mejora e innovación hacia un Ayuntamiento inteligente.

En esta nueva cultura de cambio de tipo relacional identificamos cuatro agentes principales: los políticos (en el nivel de gobierno), los directivos y los equipos de trabajo (empleados públicos), los ciudadanos (sujetos de derecho, usuarios y a la vez dueños de la organización) y los partners, (entidades colaboradoras con el Ayuntamiento: Cespa, Telefónica, Vodafone, Auna etc., en la actualidad son más de 500), además de empresas municipales (SEROMAL, SOGEPIMA, EMARSA). Éstas están agrupadas bajo la forma jurídica de empresa pública con capital social mayoritariamente municipal. Con esas empresas se llevan a cabo contratos-programa con el objeto de incrementar los niveles de eficacia y eficiencia, gracias a la flexibilidad que introducen en la gestión. Estos agentes, han buscado permanentemente la colaboración e interacción entre la iniciativa pública, la privada y la social, en el desarrollo y articulación de la ciudad.

Lo anterior se une a que, a partir del Plan Estratégico Municipal (PAM) 1995-1999, se introduce la calidad como objetivo estratégico en el Ayuntamiento, teniendo como prioridad la gestión y mejora de las relacio-

nes con los clientes (ciudadanos). Mediante el Sistema de Sugerencias y Reclamaciones se ha intentado garantizar el conocimiento inmediato por parte de las Direcciones y Concejalías de barrio y Alcaldía, de las principales preocupaciones y demandas del ciudadano.

En este Plan Estratégico los ciudadanos son considerados "clientes" y se pretende garantizar su máxima satisfacción en el uso de los servicios del Ayuntamiento. Por tanto, los actores políticos en juego han implementado planes estratégicos de participación ciudadana, impulsando innovaciones en los mecanismos de relación con los vecinos, para así estar informados de lo que piensa el ciudadano y de sus principales quejas. (La creación del nuevo RPC participado responde a esta lógica.)

Lo anterior trae como consecuencia que los actores políticos, al buscar elevar la calidad de la prestación del servicio y poner al Ayuntamiento al nivel de las grandes empresas, han trabajado en los temas que marca la agenda internacional en materia de participación ciudadana con el objeto de mejorar en todos los aspectos y ser referente europeo en la gestión e innovación del servicio de administración local. En palabras del Teniente de Alcalde Delegado de Planificación y Calidad, Manuel Aragüetes: "*Queremos ser referencia para los Ayuntamientos de España y Europa dando el mejor servicio a los vecinos, algo que tenemos muy presente todos los que trabajamos en el Ayuntamiento de Alcobendas…*" (Memoria de excelencia, 2006:13).

Con ese afán es que a partir de la concesión en 2002 del Sello de excelencia europea en su versión Plata, en el Plan de Acción Municipal (2004-2007) se plantea la obtención del Sello de Excelencia Europea a nivel Oro, que finalmente lo logran el 28 de octubre de 2005. Esto posicionó a Alcobendas como el único Ayuntamiento que ha entrado a formar parte de la élite de la gestión española a la "altura de las empresas más importantes de España" (Ayuntamiento, 2009). En este proceso la participación ciudadana jugó un papel fundamental al ser parte del proceso de evaluación por parte del comité evaluador del Club de Excelencia en Gestión.

Por tanto, la participación ciudadana como política pública sobresaliente en el Ayuntamiento de Alcobendas no se ha logrado de manera aislada, sino que se ve enmarcada dentro de objetivos macro a nivel España y a nivel continente europeo, dejando claro que las instituciones (ideas, políticas y tendencias internacionales) moldean la política pública de participación ciudadana del Ayuntamiento de Alcobendas. Esas tendencias están marcadas muchas veces por organismos supranacionales como la Unión Europea o el Consejo de Europa, ya que la Unión Europea ha tratado de impulsar la participación ciudadana en los últimos años, en que se dice adolece de un déficit democrático (Schmitter, 2003). En el último Tratado de Lisboa, ha

incorporado figuras como la iniciativa ciudadana, aprobando además en 2005 el "*Plan D, Democracia, Diálogo y Debate*", con el objetivo de fomentar el debate entre las instituciones democráticas de la Unión Europea y los ciudadanos (CUADERNO EUROPEO 5, 2008).

A raíz de lo anterior, se conforma el proyecto "*Consultas a la ciudadanía Europea: Haz oír tu voz*", promovido a nivel europeo por la Fundación Roi Baudouin con el apoyo de la Comisión Europea y desarrollado en España por la Fundación Luis Vives. Es por lo anterior que Alcobendas, al encontrarse en este contexto europeo y español, como es lógico, ha sido impactada por esas tendencias participacionistas supranacionales. Por su parte, el Consejo de Europa implementó el Informe CLEAR como herramienta para auditar la participación ciudadana en el nivel local, y del que fue parte también Alcobendas. De ahí que al tener los órganos supranacionales y el tema de la participación ciudadana en sus agendas, los líderes políticos locales tienden mediante un proceso de difusión o transferencia de políticas públicas e implementar planes de participación en las administraciones locales.

Lo anterior lo confirma también la inclusión de Alcobendas, a finales de 2007, en el Régimen de Grandes Ciudades, ajustándose a lo establecido por la Ley 57/2003, de 16 de Diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local. Este obliga a la creación de órganos de participación y ha determinado por tanto que se produzcan cambios sustanciales dentro del Departamento de Participación y de la propia institución (Ayuntamiento de Alcobendas, Memoria Anual, 2008). Por tanto, claramente, en el comportamiento de los actores políticos de Alcobendas, en relación a la participación ciudadana, influyen factores exógenos de manera predominante.

Siguiendo con el análisis de la relación entre los actores políticos, las instituciones y los ciudadanos, otro indicador para el buen éxito de la participación ciudadana en este Ayuntamiento es que, en la práctica, los actores políticos piden la participación ciudadana mediante una estrategia de tipo *top-down*, combinada con una de tipo *bottom-up*, según el análisis de los procesos participativos realizados durante el 2008. De acuerdo a la tabla 3, en su gran mayoría estos procesos han sido impulsados por las instituciones (Ayuntamiento). Sin embargo, los líderes políticos han buscado que el ciudadano se involucre en todos los procesos y que responda con la demanda de participación (*bottom-up*).

Tabla 3. Estrategia de implementación de la Participación ciudadana en Alcobendas.

Proceso	Ámbito de Aplicación	Tipo de proceso	Iniciativa.
Elaboración del nuevo RPC.	Estratégico(Ciudad)	Procesos Participativos.	Institucional, Departamento de Participación Ciudadana.
Semana Europea de la democracia local			Institucional a propuesta de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).
Tu eres la noche imagina	Sectorial Juventud		Institucional, Concejalía de Part. Ciudadana, Juventud, e innovación tecnológica.
Remodelación del Parque Navarra	Territorial (Dto. Ensanche).		Institucional, área de medio ambiente y Part. Ciudadana.
Eliminación de barreras arquitectónicas en la calle Pintor Rosales.			Por parte del Distrito y del Departamento de vías públicas.
Ponle nombre a tu nueva calle	Territorial (Dto. Norte).		Institucional Dpto. de Part. Ciudadana, Concejalía Dto. Norte, a raíz de propuesta ciudadana, asociaciones y Consejo de Infancia.
Denominación de Plaza en el Jardín de la Vega.	Territorial (Dto. Urbanizaciones)		Institucional, a petición de Alcalde, Dto. Urbanizaciones con el Dpto. de Part. Ciudadana,

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Alcobendas, en "Memoria Anual 2008" Departamento de Participación ciudadana.

Como se puede apreciar en seis de los siete procesos participativos implementados por el Ayuntamiento de Alcobendas en el año 2008, la iniciativa ha surgido por parte del Ayuntamiento (*top-down*), es decir, el Ayuntamiento impulsó la participación desde los principales actores políticos (Alcalde, Concejales, etc.), pero involucrando el mayor número posible de ciudadanos. Según la "Memoria Anual 2008" del Departamento de Participación del Ayuntamiento, en los 7 procesos participativos del año 2008, participaron en total 632 ciudadanos.

ISSN: 1870-3569

El proceso participativo de "*Eliminación de barreras arquitectónicas en la calle Pintor Rosales*" ha sido iniciativa del propio Distrito *(bottom-up*), pero impulsado por el Departamento de Vías Públicas del Ayuntamiento. Lo anterior nos indica una clase de combinación y complementación entre los dos tipos de estrategias, donde el Ayuntamiento pide la participación, pero el ciudadano responde y participa. El proceso participativo que más ejemplifica la combinación de las estrategias *top-down* y *bottom-up* es la aprobación del nuevo "RPC participado" de 2008, ya que su realización tuvo la siguiente dinámica:

En el año 2008 el Ayuntamiento de Alcobendas tomó la iniciativa (*top-down*) de crear un nuevo Reglamento de Participación Ciudadana mediante un procedimiento participativo. En éste, los ciudadanos serían los principales actores en su elaboración (*bottom-up)* y, de esta manera, lograría que se sintieran participes, haciendo suyo el reglamento y los mecanismos de participación. Los principales actores involucrados en la elaboración del RPC y convocados por el Ayuntamiento fueron: Asociaciones y Colectivos del Municipio, Consejos Sectoriales, Participantes de antiguas asambleas ciudadanas, Participantes de antiguas Comisiones Vecinales y la Red de Participación Ciudadana de los Distritos. Además, se contó con técnicos y expertos para la fase metodológica.

Para la realización de este proceso se creó un grupo vecinal que recibió el nombre de Coordinadora Técnico Ciudadana, compuesta por ocho ciudadanos y seis técnicos de participación ciudadana, con lo que se pretendió, por parte del Ayuntamiento, optimizar el proceso de manera que actuaran como interlocutores válidos que garantizaran la representatividad de todos los vecinos participantes en las fases de formación y trabajo. Con esto se obtuvo un grupo heterogéneo y representativo de los 138 ciudadanos involucrados, y es así que el principal motor de la participación son los actores políticos, pero junto con las asociaciones y la ciudadanía configuran la participación ciudadana como política pública, con alto grado de aceptación.

Por su parte, el apartado "Asked" del informe CLEAR, también informa si las instituciones y los principales actores políticos crean el contexto adecuado que pueda impulsar la participación ciudadana. De los resultados, se tiene que la principal forma en la que el Ayuntamiento recoge la participación de los vecinos es a través de las Asambleas ciudadanas y Comisiones vecinales de barrio, en las que participan un 29.2 por ciento y un 32.1 por ciento, respectivamente. Los ciudadanos se implican (*bottom-up*) en la participación por medio de asociaciones, pues un 58.7 por

ciento dice conocerlas y un 43.8 por ciento participa en ellas. Por tanto, de acuerdo a los resultados, la forma en la que el Ayuntamiento se relaciona con los diferentes sectores sociales es un factor que incide en el éxito para la participación ciudadana, pues no existe confrontación de asociaciones o ciudadanos con los líderes políticos. Esto parece ser un contexto propicio para que tenga buenos resultados la participación como política pública.

Finalmente, los resultados del apartado "Reponded" de CLEAR indican que, si bien un 32.6 por ciento y un 4.3 por ciento de los encuestados destacan que su opinión es tomada en cuenta bastante o mucho por los políticos, también sobresale que un 48.8 por ciento de los ciudadanos de Alcobendas considera que los responsables políticos tienen poco en cuenta su opinión. Además, un 49.1 por ciento piensa que el Ayuntamiento no explica adecuadamente a los ciudadanos de qué manera ha tenido en cuenta su opinión. Esto último parece indicar que los actores políticos siguen jugando un papel predominante en el *policy-making* y, aunque la participación ciudadana como política pública tenga éxito entre los vecinos, el *empowerment* del ciudadano alcobendense aún sigue siendo débil, de acuerdo a los vecinos encuestados.

Conclusiones

Este trabajo se centró en contrastar si las principales variables identificadas por la literatura, de acuerdo a las teorías sobre la ciudadanía, influyen en el éxito de la Política Pública de Participación Ciudadana implementada por el Ayuntamiento español de Alcobendas. Las variables explicativas utilizadas fueron: la *estructura administrativa*, la *cultura política cívica*, la *ideología política partidista,* el status *socio-económico* y, como variable alternativa, las normas locales en uso (*rule-in-use*).

Los resultados permitieron demostrar que la estructura administrativa local, la cultura política cívica y el status socio-económico sí influyen en el éxito de la participación ciudadana en Alcobendas. En cambio, la ideología política partidista no resultó determinante. Además, se comprobó que la variable alternativa *rule-in-use,* también incide en que la participación ciudadana de Alcobendas sea sobresaliente.

Así, se ha comprobado que la estructura administrativa local, es una variable que importa para el éxito de la participación ciudadana en este caso de estudio, ya que el Ayuntamiento cuenta con alto grado de descentralización de acuerdo a la normativa orgánica local y estatal analizada, además de que ha implementado la participación ciudadana por medio de una estrategia normativa, a través de un Reglamento de Participación

Ciudadana desde 1988. Por tanto, los mecanismos de participación son conocidos y usados entre los vecinos, logrando su consolidación.

El impacto de la variable cultura política cívica se ha analizado mediante dos grandes indicadores: la *infraestructura cívica del Ayuntamiento* y la *capacidad subjetiva del ciudadano alcobendense*. La primera, a su vez, se ha medido a través de seis sub-indicadores propuestos por CLEAR: el *grado de asociacionismo e influencia de las asociaciones*, los *recursos que brinda el Ayuntamiento*, el *sentido de pertenencia e identificación con la comunidad*, el *espíritu de comunidad*, la *confianza mutua entre los vecinos* y el *compartir valores y prioridades por los ciudadanos*. Se ha comprobado que la infraestructura cívica del Ayuntamiento, de acuerdo a los altos porcentajes que presentan la mayoría de estos sub-indicadores, sí influye en la política pública de participación ciudadana.

La capacidad subjetiva del ciudadano alcobendense se ha medido con dos indicadores: *niveles de educación* y si poseen *aptitudes necesarias para participar.* De acuerdo a los resultados se ha encontrado que el nivel de educación de los vecinos de Alcobendas influye para la participación. En base a que en esta localidad predomina una clase social con nivel profesional elevado, principalmente en los barrios Norte y Urbanizaciones, que se componen por la nueva clase media y alta, es en estos barrios donde se presenta mayor grado de interés por la participación. Por lo que ve a si poseen aptitudes necesarias para participar los alcobendenses, de acuerdo al análisis cualitativo realizado para esta variable, se concluye que los vecinos de Alcobendas sí tienen la capacidad cívica participativa. De esa forma, se comprueba que la variable cultura cívica que se ha testado, sí importa para el éxito de la participación ciudadana en nuestro caso de estudio.

De igual forma el Status Socio-Económico (SSE) también incide en la participación ciudadana en Alcobendas, pues los resultados indican que los barrios con mayor SSE (Urbanizaciones y Norte) son los que más informados están de los asuntos de la comunidad, los que más se asocian y más generan participación informal en Alcobendas. La variable ideología política partidista, de acuerdo a la comparación realizada entre los periodos de gobierno de izquierdas (1979-2007) y de derechas (2007 a la fecha), no influye en ese sentido, ya que la transición de partido en la alcaldía de Alcobendas no ha supuesto un retroceso en la participación ciudadana.

Se concluye, también, que el impacto de las normas locales en uso (*rule-in-use*), por medio de la estrategia de implementación abajo-arriba (*bottom-up*) y arriba-abajo (*top-down*) como variable alternativa, es determi-

nante en la participación ciudadana, debido a que los principales actores políticos del Ayuntamiento de Alcobendas son quienes han promovido la Política Pública de participación. Según los resultados, es seis de siete procesos participativos llevados a cabo durante 2008, la iniciativa surge desde las instituciones (*top-down*), y una iniciativa surge de los ciudadanos (*bottom-up*). Sin embargo, el Ayuntamiento utiliza mecanismos relacionales en los que involucra al mayor número posible de ciudadanos y asociaciones en sus procesos participativos. La elaboración del nuevo "Reglamento de Participación Ciudadana Participado" es un ejemplo claro de la combinación de ambas estrategias.

De esa forma, la participación ciudadana como política pública es "usada" como medio para conseguir la mejora del servicio público al ciudadano, implementando mecanismos de escucha y buena relación Ayuntamiento-ciudadano (Sistema de Sugerencias y Reclamaciones). De ahí que la participación ciudadana no se ha implementado como Política Pública aislada, sino que se encuentra enmarcada dentro de planes macro, de reformas administrativas en un nuevo modelo de gestión, que desde 1995 introduce la calidad como objetivo estratégico en Alcobendas, incorporando estrategias del *New Public Management* en el conjunto de la administración local.

Finalmente, en esta investigación se ha demostrado la importancia de las variables explicativas para la política pública de participación ciudadana en Alcobendas, pero puede ser que el contexto político y social determine resultados diferentes en otra localidad. La sociedad evoluciona y las necesidades y formas de participación también, lo que hace necesario la constante investigación empírica y la revisión de la teoría sobre la participación ciudadana con el objeto de actualizar los marcos teóricos correspondientes. Las conclusiones que aquí se presentan pretenden contribuir con lo anterior.

ISSN: 1870-3569

Referencias

1. Aguilar, L 2007, "El aporte de la Política Pública y de la nueva Gestión Pública a la gobernanza", Revista del CLAD Reforma y Democracia, no. 39, pp 1-15.
2. Alguacil, G 2006, Poder local y participación democrática, El viejo Topo, Madrid.
3. Beck, U 1998, ¿Qué es la globalización?, Paidós, Barcelona.
4. Beiner, R (ed) 1995, Theorizing Citizenship, State University of New York Press, Albany.
5. Bovaird, T et al (eds.) 2002, Developing Local Governance Networks in Europe, Nomos Publishers, Baden-Baden.
6. Brugué, Q y Valles, J 2005, Nuevos ayuntamientos, Concejalías diferentes, del gobierno de las Instituciones al gobierno de las redes, Ponencia presentada en el curso Cómo construir una ciudad participativa, en Málaga, octubre de 2005, consultado el 04 de febrero de 2011, www.femp.es
7. Clarke, P 1996, Deep citizenship, Pluto Press, London.
8. Dahl, R 1993, La democracia y sus críticos, Paidós, Barcelona.
- 1961, "The behavioral approach in political science: epitaph for a monument to a successful protest", American Political Science Review, no. 4, vol. 55, pp. 763-772.
- 2009, La poliarquía, participación y oposición, Tecnos, Madrid.
9. Dalton, R 2002, Citizen politics, Chatam House Publishers, Nueva York.
10. Donati, P 2004, Nuevas políticas sociales y el Estado social relacional, REIS , no. 184-185, pp. 9-48.
11. Easton, D 1965, A framework for political analysis, Prentice Hall, Londres.
- 1969, "The new revolution in political science", American Political Science Review, no. 63, pp.1051-1061.
12. Fernández, S 2005, La información y participación ciudadana en la Administración local, Bosch, España.
13. Font, J 2001, Ciudadanos y Decisiones públicas, Ariel, Barcelona.
14. Hajer, M 2003, "Policy without polity? Policy Analysis and institutional void", Policy sciences, no. 2, vol. 36, pp. 175-195.
15. Held, D 1993, Modelos de democracia, Alianza Editorial, Madrid.
16. Kooiman, J 2003, Governing as Governance, SAGE publications Ltd, London.
- 1993, Modern governance, SAGE, Londres.
17. Karolewski, I 2010, Citizenship and collective identity in Europe, Routlege, London.
18. Marc, P (coord) 2009, Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participative, Ariel, Barcelona.
19. Marsh, D. (1998). The development of the policy network approach, en D. Marsh, (ed) Comparing Policy Networks, Buckingham: Open University Press.
20. Max, W 2002, Economía y Sociedad esbozo de Sociología comprensiva, Fondo de cultura económica, México.
21. Maynzt, R 2001, "El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", Revista del CLAD, Reforma y Democracia, no. 2, pp.1-8.
22. Mcpherson, C 1991, La democracia liberal y su época, Alianza Editorial, Madrid.
23. Mendoza, X 1990, "Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública", España. Documentación Administrativa, no. 223, Julio-Septiembre, pp.261-290.
- (1996). "Las transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas. Del estado del bienestar al estado relacional", en R. Bengoa (editor) La sanidad: Un sector en cambio. Un nuevo compromiso entre la administración, usuarios y proveedores, Madrid: Merck Sharp & Dhome.
24. Morán, M. (1993). "La teoría de las elites", en F. Vallespín. Historia de la teoría política.
25. OECD 2005, Modernising Govermment. The way forward, OECD Publishing, París.
26. Pastor, E 2009, Participación Ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales, Edit.um, España.
27. Peters, B. Guy 2007, "Globalización, gobernanza y estado: algunas preposiciones acerca del proceso de gobernar", Revista del CLAD Reforma y Democracia, no. 39.
- 2001, The future of governing, University of Kansas, Kansas.
28. Prats, J., (2004). "Gobernabilidad para el desarrollo: propuesta de un marco conceptual y analítico", en Binetti y Carrillo (eds.) ¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina, París-Barcelona: Redgob, Bid, IIG.
29. Resnick, P 1997, Twenty-First Century Democracy, McGill-Queen´s University Press, Canadá.
30. Rhodes, R 1996, "The new governance: governing without government", en Political Studies, no. 44, pp. 652-667.

-1996, Understanding governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Open University Press: Buckingham.

-1997, Understanding governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Open

University Press: Buckingham.
31. Sanders, D. (1995). "El análisis conductista", en D. Marsh y G. Stoker, P.(comps.) Teoría y métodos de la ciencia política. Madrid: Alianza.
32. Sen, A 2006, El valor de la democracia, El Viejo topo, España.
33. Tocqueville, De A 1990, La Democracia en América, Aguilar Ed, Madrid.
34. Torcal, M., Montero J.R, y Teorell, J., (2006). "La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada", en Montero, J.R., Font, J., y Torcal, M. Ciudadanos asociaciones y participación en España. Madrid: CIS.
35. Walliser, A 2002, Participación y Ciudad. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Madrid.
36. Zimmerman, J 1992, Democracia Participativa, Limusa, México.

Anexos

Reglamentos Orgánicos, Cuestionarios e informes Consultados:

Cuestionario de Evaluación Elaboración del Reglamento de Participación Ciudadana de Alcobendas para el Departamento de Participación Ciudadana. (2008) SK Gestión Integral de Datos. Alcobendas.

Cuestionario de Evaluación Proceso Participativo "Reglamento ciudadano de Participación Local de Alcobendas". (2008) SK Gestión Integral de Datos. Alcobendas.

Evaluación del Proceso Participativo "Reglamento Ciudadano de Participación" (2008) Ayuntamiento de Alcobendas. Alcobendas.

Informe CLEAR de Participación Ciudadana de Alcobendas. (2007) Ayuntamiento de Alcobendas. Alcobendas.

Informe CLEAR de Participación Ciudadana de Barcelona (sin fecha) Ayuntamiento de Barcelona. Barcelona.

Informe CLEAR de Participación Ciudadana de Córdoba. (2006) Ayuntamiento de Córdoba, Centro de Sociología Política, Universidad de Olavide.

Informe CLEAR de Participación Ciudadana de Donostia-San Sebastián. (2007) Ayuntamiento de San Sebastián.

Informe CLEAR de Participación Ciudadana de Madrid. (2006) Universidad Autónoma de Madrid. Madrid.

Informe CLEAR de Participación Ciudadana de Málaga. (2006) Ayuntamiento de Málaga.

Memoria Anual 2008 "Participación Ciudadana Ayuntamiento de Alcobendas" (2008) Alcobendas.

Plan de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, (2005) Elaborado por el equipo de investigadores Prof. Dra. Carmen Navarro, Prof. Dra. Elena García, y dirigido por el Prof. Dr. Carlos Alba. Universidad Autónoma de Madrid. 149 p.

Reglamento Orgánico del Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Alcobendas. (2009) BOCAM núm. 130. Alcobendas.

ISSN: 1870-3569

La trayectoria hacia la Cumbre de Uruguayana: máxima expresión de la aproximación entre Argentina y Brasil durante el desarrollismo.

Daniel Amicci*

Este trabajo pretende demostrar que, entre 1958 y 1962, Brasil y Argentina convergieron hacia un proyecto nacional de similares características que alcanzó su máxima expresión en los Acuerdos de Uruguayana. Este desenlace exitoso de la colaboración promovida por Kubistchek y Frondizi, luego profundizada por Quadros, fue el resultado de una recíproca decisión por dejar atrás las tradicionales relaciones competitivas y evolucionar hacia una fase de notables acciones compartidas. Para comprender este cambio paradigmático se han explorado los aspectos relativos a la configuración e influencia del contexto local y del externo, la implementación de una política exterior independiente y la persecución de metas para superar la dependencia económica, sin dejar de evaluar los disímiles enfoques teóricos que identificaban a los actores principales.

Palabras clave: relaciones argentino-brasileñas, desarrollismo, política externa independiente, Acuerdos de Uruguayana, Mercosur.

This paper expects to prove that, between 1958 and1962, Brazil and Argentina converged towards a national project with similar characteristics, reaching its highest point at the Uruguayana Accords. This successful outcome of the collaboration promoted by Kubistchek and Frondizi, and then further pursued by Quadros, was the result of a mutual decision to leave behind the traditional competitive relations and evolve towards a period of important joint action. In order to understand this paradigm shift, the elements relating to the configuration and influence of the internal and external context, the implementation of an independent foreign politics and the pursuit of objectives that would overcome economic dependency have been explored, while keeping in mind the different theoretic approaches of the main players.

Keywords: Argentina-Brazil relations, developmentalism, independent foreign policy, Uruguayana Agreements, Mercosur

Fecha de recepción: 01/10/2011 Fecha de aceptación: 17/04/2012

Introducción

En el presente artículo se abordará el análisis de la trayectoria que condujo hacia los acuerdos negociados, entre Brasil y Argentina, en la cumbre de Uruguayana de 1961. Ambos países, competidores históricos por el dominio geopolítico del Cono Sur, lograron alcanzar un punto culminante de aproximación mutua, como resultado de la mancomunidad de intereses —tanto en el plano político como en el económico—, durante la etapa del desarrollismo[1] .

1 Una amplia y fundamentada investigación sobre los orígenes y conceptualización del desarrollismo la ofrece el libro de SIKKING, Kathryn (2009). El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubistschek. Buenos Aires: Siglo XXI. Otro texto a tener en cuenta es el de DIAZ, Fanor (1977). Conversaciones con Rogelio Frigerio. Buenos Aires: Hachette.

* Profesor adjunto-investigador de la Universidad Nacional de Villa María, Córdoba, Argentina. Correo electrónico: danielamicci@gmail.com

Con la finalidad de describir este proceso de acercamiento, cuyos antecedentes habían sido forjados desde el siglo XIX[2] , se hará referencia, en líneas generales, a las iniciativas pergeñadas en pos de mejorar las relaciones bilaterales durante la fase terminal del gobierno de Juscelino Kubistchek (1956-1961) y, sobre todo, las que surgieron a lo largo del mandato de su sucesor Jânio Quadros (1961) y de su par argentino Arturo Frondizi (1958-1962). Se ha enfatizado en estos dos últimos jefes de Estado en razón de que, durante sus gestiones, se terminaron por concretar las acciones más importantes tendientes a estrechar los lazos de la incipiente y mutua colaboración.

A lo largo de la investigación, que incluyó el uso de diversas fuentes hemerográficas, se han examinado diferentes aspectos que permitieron evaluar la dinámica de este trascendente proceso. Si bien no se trató del primer prototipo de integración, puesto que ya existían otros precedentes[3] , este proceso apuntaló los cimientos sobre los cuales se asentaría la base de futuras negociaciones que forjarán, en la siguiente fase de aproximación, el primer bloque subregional Mercosur.

En primer término, se presentan las condiciones reinantes en ambos Estados al momento de lanzarse la Operación Panamericana OPA, programa que alentará la cooperación mutua y el cambio paradigmático de la política exterior brasileña. Luego se exploran los factores que motivaron la profundización de la relación bilateral, producto de los esfuerzos de Quadros y Frondizi, identificados a partir del estudio de la evolución de las negociaciones en sus diferentes fases, las cuales estuvieron limitadas por las presiones ejercidas por los opositores locales y el gobierno de los EEUU.

En la última parte del trabajo se presenta un diálogo en torno a las diferentes posturas ideológicas defendidas por entrambos protagonistas que, a pesar de gobernar bajo las influencias de un mundo convulsionado por el conflicto bipolar, compartían, tanto en la esfera política como en la económica, un equivalente proyecto nacional. Por último, se analizan los alcances de los acuerdos obtenidos y su relevancia histórica.

2 Con respecto a las cuestiones atinentes al curso de las relaciones entre los dos países, así como los antecedentes más remotos del bloque subregional, se han tratado en un reciente trabajo: Amicci, D. (2012). "Constitución de los vínculos bilaterales entre Argentina y Brasil: La génesis del MERCOSUR", inédito.

3 Una opinión contraria, que le otorga el mérito de ser el "primer ensayo de integración", puede encontrarse en Vidigal, C. (2007). Relações Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1962-1986).Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales, Brasilia: Universidad de Brasilia, p. 14.

El gobierno de Quadros y el nuevo paradigma de las relaciones externas brasileras

La victoria del candidato de la UDN Jânio Quadros, luego de una disputada elección con el general Lott, representante oficialista de la alianza partidaria PSD-PTB (herencia del varguismo), puso a la derecha en el gobierno de Brasil, pero al mismo tiempo generó un complicado equilibrio de poderes, al tener que compartir la fórmula presidencial con el varguista João Goulart, dado que se votaba por separado al vicepresidente[4] . Esta precariedad institucional signó todo el mandato del ex gobernador de San Pablo (Benevides, 1979:252).

Quadros recibió un país en pleno proceso de crecimiento industrial, pero al mismo tiempo atado a un fuerte endeudamiento exterior —la construcción de Brasilia fue de gran incidencia—, con inflación en alza y una aguda depreciación de su moneda con respecto al dólar[5] . La victoria de los conservadores se vería empañada por las acciones implementadas por su representante, dado que en su efímero mandato —gobernó entre los días 31 de enero y 25 de agosto de 1961— "pretendió aplicar una política interna y sobre todo exterior independiente, inspirada en el ejemplo de Charles De Gaulle" (Di Tella, 1998:8).

Tanto sus estrambóticas maneras como la búsqueda desenfrenada por consolidar su poder lo llevarían al extremo de estar "desprendido de la realidad" y a pergeñar una singular estrategia que lo motivará a presentar una sorpresiva renuncia a su cargo (Folha do São Paulo, 1961, 25 de agosto). Los motivos de este "autogolpe" siguen siendo campo de debate, pero estarían atados a un fallido ardid tendiente a acumular una mayor cuota de poder por parte del carioca, retratado como "el prototipo del conservadorismo popular, a escala latinoamericana" (Camilión, 1999:66-67; Gussoni, 2010:90).

Si bien su accionar político en el frente interno estará identificado por sus propias y singulares acciones, observando en líneas generales una orientación conservadora y hasta anacrónica, en el plano exterior, contrariamente, "va a tener carácter renovador y hasta revolucionario", al poner en marcha una nueva ofensiva diplomática brasileña que, a diferencia de la ejecutada por su antecesor JK, imponía distancia con respecto a las injerencias de

4 El nuevo ministerio pasó a estar compuesto por políticos provenientes de disímiles orígenes: "Liberales, derechista y golpistas están juntos, en una amalgama de difícil composición" (Carone, 1985:141).

5 El diario norteamericano Daytona Beach (1961) marcaba la abrupta depreciación del cruzeiro como uno de los principales problemas -junto a la inflación y la deuda externa- que enfrentó Quadros al asumir. Los datos que aportaba son contundentes: al iniciar el mandato de JK el valor de la moneda brasileña con respecto al dólar era de 80 a 1; al terminar su gestión los números indicaban 230 a 1 (30 de enero: 11).

ISSN: 1870-3569

los EEUU. Para sorpresa de ese gobierno, el confiable representante de la burguesía conservadora se manifestaba dispuesto a llevar adelante una política externa de corte autonomista (Carone, 1985:142).

Al respecto, en un intento por convencer al receloso embajador norteamericano sobre la inexistencia de una "política de doble vía", que estaría llevando a cabo Quadros y que mal caía al gobierno del Norte, su canciller Afonso Arinos trataba de disimular esa real ambivalencia. Aclaraba que el "presidente Jânio Quadros cuya línea de política externa, al contrario de lo que se ha dicho a veces, no tiene ningún contraste con la política interna, sino que es su necesario complemento" (Documentos, 2007:92).

El restablecimiento de las relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y con países que estaban bajo su órbita —tales como Hungría, Rumania y Bulgaria—, así como el acercamiento a la República Popular China —todos ellos de orientación socialista—, fueron claros gestos de la firme posición de Quadros, que establecerá con mayor contundencia al reconocer la legitimidad del gobierno revolucionario de Cuba y al defender con denuedo la postura de no intervenir en sus asuntos internos, en claro antagonismo con las pretensiones norteamericanas. Los contactos con naciones recientemente nacidas del proceso de descolonización de Asia-África y los deseos de convertir al Brasil en un adalid tercermundista serán otros aditivos que aceitarán el engranaje que movilizará a la denominada Política Externa Independiente PEI (Documentos, 2007:52-53).

En el discurso de posesión de su cargo, el flamante canciller Alfonso de Melo Franco dejaba entrever esa postura de firme reafirmación de la línea diplomática, encarada en pos de profundizar la independencia política y el desarrollo económico, "neutralizando las influencias externas que se opongan […] representativas no propiamente de Estados extranjeros, sino de grupos y organizaciones económicas alienígenas e internacionales" (Documentos, 2007:34). El viraje hacia una posición equidistante entre los dos bloques dominantes no era precisamente un modelo de neutralismo ingenuo o pasivo, sino que por el contrario buscaba atraer, bajo presión, a la cooperación norteamericana, al llevar adelante relaciones más que cordiales con la Unión Soviética, así como al poner en práctica un rol más comprometido con el dinámico bloque de los No Alineados (Moniz Bandeira, 2004:296).

Quadros manifestó, desde el inicio mismo de su gestión, antipatía por el gobierno norteamericano. La PEI puso en tela de juicio las relaciones tradicionales que habían atado al país tropical con la potencia

hemisférica, las cuales tenían una profundidad histórica que se remontaba en el tiempo hasta las primeras reuniones panamericanas. La convergencia entre la novel política externa y la de su predecesor JK queda al descubierto al cotejarse las perspectivas sobre las pautas a seguir dentro del sistema panamericano. Entrambos coincidirán en enfatizar la dimensión económica, es decir el desenvolvimiento, cuantificando sus metas tanto en el plano nacional como en el latinoamericano, por sobre la gastada concepción estadounidense que solamente se interesaba por las cuestiones de seguridad hemisférica, acrecentada en esos momentos con la escalada del conflicto de la Guerra Fría que se había instalado frente a sus propias costas (Lafer, 1960:5-7). En esta nueva fase de la política exterior brasileña, que había comenzado a delinearse en el último mandato de Getúlio Vargas (1951-1954), el "nacional-desenvolvimentismo" llegó a constituir "la clave para la comprensión de las relaciones internacionales del Brasil" (Marques Bezerra, 2010:30).

La portada de un matutino del estado de Washington, al informar sobre la visita de Quadros y su reunión con su par electo Kennedy, brindaba un ejemplo demostrativo sobre cuál era la agenda preparada por la Casa Blanca para tratar con el mandatario brasileño: "to discuss, Cuba, Castro and Comunist inroads into Western World" (Milwaukee Sentinel, 1960, 13 de noviembre: 1). Queda así a la vista la continuidad del interés de los EEUU por discutir con los representantes latinoamericanos solamente aspectos atados al eje político-estratégico —ahora llevado al extremo con el temor al comunismo—, y soslayar los asuntos tendientes al desarrollo, que eran la preocupación prioritaria en el Subcontinente. Ante esta inercia, que dilataba la ayuda financiera solicitada, el mandatario brasileño le dejaba entender claramente a los EEUU que las "palabras y los planos ya no bastan" para el desenvolvimiento (Jornal do Brasil, 1961, 2 de agosto: 1).

Quadros embarcaba a Brasil hacia una política externa con alcance planetario de la mano de los resultados de su desarrollo industrial, que le otorgaba al país un peso indiscutible en el contexto internacional. La apuesta de Itamaraty de abrirse camino en aquellos años hacia diferentes espacios mundiales[6] posicionó a la nación tropical en un lugar destacado dentro del nuevo orden internacional, y será un prefacio de la actual línea diplomática brasilera, que es decididamente cosmopolita. Asimismo, usufructuó el problema cubano como elemento de presión ante los EEUU, tendiente a generar un vínculo más simétrico con la potencia a cambio de su "lealtad" en la lucha con el marxismo.

6 "Jânio quiere llevar al Brasil por el Pacífico hasta Cuba y por los aires hasta África" (Jornal do Brasil, 1961, 5 de agosto: 4).

 ISSN: 1870-3569

Brito Cruz consignaba con precisión cuáles fueron las principales diferencias entre la política externa de Kubistchek y la de Quadros, distinguiendo entre dos corrientes antagónicas: el americanismo y el neutralismo. JK había perfilado una "diplomacia tímida" hacia la primera, cuya concreción más publicitada había sido la OPA, pero sin cruzar los "límites del alineamiento, restringiéndose a indicar a los norteamericanos la política más apropiada para sus propios intereses en el hemisferio". A contramano de este "occidentalismo engajado", su sucesor en el cargo llevaría adelante un proyecto de política externa nacionalista que compartía el ideario neutralista, y apuntaba a posicionar a Brasil como un interlocutor de peso entre los dos decisores bipolares. En otros términos, buscaría transformar en "acción política uno de sus puntos programáticos más salientes: el diálogo entre el Norte y el Sur" (Brito Cruz, 1989:65 y ss.). De la mano de esta estrategia, que apuntaba a orientar la dirección diplomática hacia ámbitos más diversificados y que pretendía cortar los lazos de "dependência relativa passiva frente aos Estados Unidos", Itamaraty consideraba que su país terminaría siendo un líder del "Tercer Mundo" (Marques Bezerra, 2010:37).

Tentativas previas de integración en el Cono Sur

Con respecto a las administraciones predecesoras de Frondizi, el presidente Perón comenzó su gestión postulando una política exterior que, en contrapartida con lo que sucedía en otras partes de la región, "se resistía a aceptar la legitimidad de la pretendida alineación […] al lado de los intereses políticos, económicos e ideológicos de los Estados Unidos" (Lanús, 1984:78). Esta política con criterio independiente chocó inevitablemente con los intereses de la potencia hemisférica, con la que competía para quitarle "la supremacía sobre América Latina" (Moniz Bandeira, 2004:217). De hecho, "la directriz de Perón, situado dentro del sistema capitalista, siempre fue la de objetar el liderazgo de Estados Unidos" (Galasso, 2005, t. 1:431 y s.). Los altercados habían comenzado en los años previos a su mandato presidencial, cuando desde su cargo de vicepresidente ya exacerbaba los humores de los políticos y de la opinión pública yanqui[7].

El intento fallido de llevar adelante una política exterior nacionalista y competidora con el país del Norte acarreó, para Argentina, graves consecuencias tanto en el campo político como en el económico (Thorp, 1997:cap. 2). Aquí también es menester sumar los inconvenientes surgidos de la fase terminal de la relación comercial con su socio histórico Gran

7 La actitud de la prensa de EUA hacia Perón, incluso desde tiempo antes de asumir como presidente, demostraba la marcada antipatía hacia el líder justicialista en ese país, adscribiéndole permanentemente el calificativo poco grato de "dictador", tal como aparece ejemplificado en un artículo del Chicago Daily Tribune de 1945, que informa sobre el regreso de Perón, tras los sucesos del 17 de octubre, en términos poco diplomáticos: "Argentine dictador back" (18 de octubre, p.1).

Bretaña y de la directriz industrialista impulsada a partir del golpe de 1943. Ahora, esa Argentina enfocada hacia el despegue industrial estaba obligada, imperiosamente, a encontrar nuevos mercados para insertar su producción rural. En contrapartida, al incrementarse la demanda de bienes de capital e insumos manufacturados para alimentar el proceso de industrialización, necesitaba de un proveedor confiable. Todo ello forzó al país a encarar una política de acercamiento a su rival del Norte que, en términos exagerados, Moniz Bandeira (2004:218) señalaba que "la llevó a arrodillarse" ante la superpotencia, la cual no necesitaba de los productos argentinos para su mercado interno, sino por el contrario era un temible competidor (Thorp, 1997, cap. 2:67-70).

De ese modo, la nación rioplatense quedó en clara posición de vulnerabilidad frente al poderío de los EEUU, más aún cuando las relaciones bilaterales ya venían transitando un ríspido camino desde los inicios mismos de los intentos de organización panamericana. Estos desacuerdos se profundizaron durante la Segunda Guerra Mundial con la supuesta posición filo-fascista que le achacaron los EEUU y sus aliados, especialmente ante la negativa de entrar en guerra con las potencias del Eje, como lo había hecho casi todo el continente.

Fue también a mediados de los años 50 cuando surgen perspectivas firmes de acercamiento entre Brasil y Argentina, luego de décadas de relaciones inconsistentes, favorables para dar impulso a la integración y "apelando por la formación de unidades ampliadas" (Madrid, 2003:244). En este sentido, hay que rescatar los esfuerzos llevados a cabo durante los dos primeros gobiernos peronistas (1946-1955), para alcanzar una cooperación fluida con su clásico competidor geopolítico regional. Esto se logró sobre todo en el plano comercial, pero no prosperó en el político, debido a las fuerzas opositoras domésticas y foráneas con las que tuvo que batallar Vargas, temerosas de que permitiera germinar otra "república sindicalista" (Gómez Manzur, 1999; Madrid, 2003:310).

La activa política exterior argentina en el ámbito sudamericano, en particular los acuerdos bilaterales firmados con Chile entre Perón e Ibáñez, también despertó desconfianza en Río. Los viejos recelos persistían, si bien el rioplatense insistía con revivir el ABC, proyecto de unión subregional que le hizo llegar con insistencia al gobierno del Brasil sin obtener respuestas halagüeñas, motivadas por los temores sobre la supuesta estrategia peronista de difundir su doctrina en el escenario sudamericano.

Perón y su diplomacia fueron particularmente activos en el plano comercial, en concordancia con las recetas cepalinas que prescribían la "ne-

 ISSN: 1870-3569

cessidade de uniões aduaneiras regionais" (Hilton, 1993:61), poniendo en práctica un "giro aperturista" hacia el contexto latinoamericano (Paradiso, 1993:126-131). Sin embargo, Itamaraty también percibía con resquemor que la diplomacia argentina, históricamente inferior en su profesionalidad y eficiencia, ahora comenzara a revertir esa asimetría, tanto de la mano de acciones estratégicas en el espacio sudamericano, como a través de sus distinguidas participaciones en los organismos internacionales (Madrid, 2003:211-245; Moniz Bandeira, 1995:85-94).

No obstante, y más allá de esas tensiones competitivas, el problema de fondo continuaba siendo la suspicacia histórica brasileña hacia cualquier potencial amenaza, por parte argentina, a su predominio geopolítico en el Cono Sur, ahora alimentada por una posible expansión de su poder, que estaría pergeñando el gobierno justicialista. Así, la miopía —tanto de las clases dirigentes brasileñas como de una parte sustanciosa de la opinión pública, influenciada por acciones propagandísticas— impidió otra vez un proyecto de integración regional viable, con largos años de antelación al Mercosur u otros similares concretados en Sudamérica.

Las tentativas por alcanzar un acercamiento serio con el país tropical sufrieron un freno momentáneo con el corte constitucional, provocado por los militares argentinos que derrocaron al gobierno justicialista en 1955 y que aprovecharon la ocasión para poner nuevamente distancia con su "peligroso" vecino. Este impasse se prolongó hasta la llegada al poder, vía elecciones democráticas, del Dr. Arturo Frondizi. Mientras tanto, el gobierno de la "Libertadora", conducido por Aramburu, había también demostrado, sin titubeos, su intención de acercarse al Norte. Para congraciarlo, puso en práctica un paquete de medidas que iban a contramano de las pregonadas por el justicialismo: ratificó el Tratado de Bretton Woods y la Carta de la OEA y adhirió al Banco Interamericano de Desarrollo y al Fondo Monetario Internacional.

La construcción de la *entente* argentino-brasileña

Con el regreso de la democracia en 1958 y la victoria electoral de Frondizi, fundador de la UCRI, comenzaron otra vez a reconstruirse los vínculos con Brasil, que generaron, gradualmente, una convergencia tanto hacia la autonomía política-económica como al fortalecimiento del bloque de naciones latinoamericanas. La primera fase de este nuevo impulso cooperativo estuvo caracterizada por las derivaciones del proyecto de JK, la OPA, que recibió el respaldo de Argentina y de las demás naciones latinoamericanas, esperanzadas en conseguir el anhelado "Plan Marshall latinoamericano" (Camilión, 1999:63-64).

Sin embargo, Frondizi había dudado, desde el lanzamiento mismo, de los alcances prácticos de la tentativa para implementar la OPA, valoración que resultó plenamente acertada cuando el paso del tiempo y la falta de concreciones de la administración Eisenhower no dejaron dudas al respecto. Con la llegada de Kennedy, las esperanzas de alcanzar finalmente las ayudas financieras —para así continuar con el exitoso modelo de industrialización que se estaba desarrollando en su país— se renovaban para el presidente desarrollista. Ambos líderes trabaron una aceitada relación y se dispensaron mutuo respeto[8] , llevando adelante una firme política de acercamiento (Frondizi, 1989). Si bien a la larga el demócrata también esquivó, al igual que su antecesor, los compromisos por brindar a Argentina —y al resto de Latinoamérica— el salvataje financiero, Frondizi trató de contrarrestar este desinterés valiéndose del temor a "otra Cuba". Su fin fue tentarlo a respaldar decididamente al desarrollismo, alegando que se trataba de una opción de peso frente al potencial avance "rojo" (Sikkink, 2009:62-64).

En este curso de franca aproximación, fueron alcanzadas concreciones de importancia, tal como la creación del Área Latinoamericana de Libre Comercio ALALC, obra del trabajo de ambas delegaciones junto a Chile y Uruguay. Esta entidad, creada por el Tratado de Montevideo de 1960, fue diagramada y puesta en práctica siguiendo las directivas de la CEPAL, que aconsejaban llevar adelante los principios del desarrollismo con el énfasis puesto en el proceso de industrialización sustitutiva y en el crecimiento del comercio intra-latinoamericano (Ffrench-Davis y Palma, 1997, cap. 3:127-130; Romano, 2008:33).

Con Quadros en el poder, la colaboración bilateral alcanzará su máxima expresión histórica. El carioca había puesto en marcha la PEI sin titubeos, con plena conciencia de la necesidad de no comprometerse con los EEUU y su puja ideológica con el bloque comunista, sin recibir a cambio la necesaria ayuda para escapar del subdesarrollo, considerado por San Tiago Dantas como una trayectoria de "inferioridade auto sustentada". A fin de lograr provocar su ruptura, resultaba insoslayable poner en práctica "una política emancipadora e revolucionária" (citado en Lessa y Buarque de Holanda, 2009:22).

La estrategia brasileña necesitaba de aliados y del arraigo de un bloque sudamericano que estaba supeditado, en primer lugar, a lograr un acuerdo

8 Cuán lejos parecían haber quedado las burlonas palabras de un periódico canadiense, que describían al recién electo presidente argentino como un intelectual de izquierda, anteojudo y decrépito. (The Calgary Herald, 1958, 24 de febrero:2). El vuelo intelectual y la cultura integral de Arturo Frondizi habían barrido esas iniciales ironías, que fueron trocadas por francas admiraciones de parte de los mandatarios más importantes del mundo.

previo con Argentina (Moniz Bandeira, 1995:133). En el plano económico también necesitaba concertar con Argentina una entente, que le brindaría mayores oportunidades de entrada a las manufacturas en ese mercado, que las que podría materializar en los lejanos escenarios asiáticos y africanos; Argentina tampoco escapaba de esa dificultad (Hilton, 1993:63). En esta línea destacaba la labor del notable canciller brasileño San Tiago Dantas —considerado por la mayoría de los analistas como el diplomático que consolidó y sistematizó doctrinariamente la PEI—, que sin dudar defendía la cooperación bilateral e incluso pretendía llevarla hacia el "desenvolvimiento pleno de un área de libre-comercio latinoamericano" (citado en Lessa y Buarque de Holanda, 2009:127).

Al margen de los problemas económicos compartidos, el neutralismo puesto en práctica por Quadros en su línea de política exterior y en consonancia con el no alineamiento —que venía in crescendo desde la Conferencia de Bandung de 1955—, causaba incomodidad en el gobierno rioplatense, llegando a constituir un obstáculo en la trayectoria de aproximación. Eventualmente pudo sortearse gracias a la prestancia de la diplomacia de Buenos Aires, que en esos momentos ya se había equiparado a la pericia y al profesionalismo histórico de Itamaraty.

La razón del fastidio de Frondizi hacia la estrategia diplomática emprendida por el joven y voluble presidente brasileño estaba fundada en el temor de que impactara negativamente en el ya de por sí tumultuoso frente interno, de la mano de los grupos conservadores que tendían a interpretar cualquier situación con visión fundamentalista. En este sentido, los acercamientos del gobierno brasileño hacia los países no alineados, su posición tibia con respecto al "problema" cubano y su frialdad ante los reclamos norteamericanos, eran un cóctel de novedades difícil de digerir para la derecha argentina, atemorizada como estaba por el potencial avance marxista en la región.

El denominado "neutralismo potencial" de Quadros chocaba con el "pragmatismo" de Frondizi. Aunque el verdadero objetivo de la política del brasilero, más allá de sus "inquietantes" coqueteos tanto con los países No Alineados y socialistas, en realidad apuntaba a conseguir el soporte de los sectores populistas-progresistas, así como de los conservadores moderados, con el fin de lograr ejecutar la PEI en el escenario internacional.

Sin embargo, estuvo lejos de alcanzar a captar los sectores de derecha, quienes comenzaron rápidamente a tomar una posición distante a medida que el presidente se alejaba de los EEUU y se acercaba al mundo

socialista[9]. Kruschev, consciente de la oportunidad de estrechar lazos con Brasil y de este modo mejorar su posición en Latinoamérica, estableció un cercano diálogo con el gobierno brasileño —que se plasmó en actividades de diferente índole— tendiente a profundizar la relación. A modo de ejemplo, es posible mencionar la visita al Brasil, a instancias de Quadros, del celebrado cosmonauta ruso Yuri Gagarin, cuando los EEUU aún no podían terminar de digerir el amargo trago de ser segundo lugar en la carrera espacial (Jornal do Brasil, 1961, 2 de agosto:1-4). El mandatario soviético, aprovechando la oportunidad, manifestaba que "admiraba el valor" del Brasil para llevar adelante una política que "aspiraba a fortalecer la independencia de su Estado" (3 de agosto: 4).

Por su lado, Frondizi desaconsejaba la política de Quadros. El hecho de mantener bajo cierta vigilancia las actividades de Fidel Castro, en razón de una potencial exportación de la revolución al continente, podría llegar a ser un camino para sortear una intervención armada de parte de los EEUU. De hecho, el propio Eisenhower había mandado a elaborar un plan invasivo al final de su mandato, poniendo en sobre aviso al argentino sobre sus bélicas intenciones. Sobre ese cambiante escenario, la diplomacia argentina actuó con celeridad en pos de llevar adelante una nueva aproximación con Brasil. El leitmotiv estaba dirigido —en acertada expresión de Camilión, de prominente actuación en aquellos días— a "desneutralizar a Quadros", aunque reafirmando "una política independiente, bilateral, una especie de insinuación de eje Brasil-Argentina" (Camilión, 1999:73).

Con ese objetivo por delante, la diplomacia del Palacio San Martín comenzó a preparar el terreno para una reunión entre ambos presidentes, en alguna ciudad de la frontera en común. Sin embargo, eran conscientes que se enfrentarían ante elaboradas trabas para frenar la marcha de un potencial encuentro, puestas tanto por los opositores internos como por parte de ciertos grupos de poder estadounidenses.

La cita en Uruguayana: cumbre de la relación bilateral

Los grupos internos contrarios veían las actitudes del presidente brasileño muy sospechosas, toda vez que no demostraban predisposición alguna en combatir con decisión al régimen cubano y dejaban entrever su simpatía hacia los "tercermundistas", llevando a los conservadores y militares a suponer que se trataba de un claro y sorprendente giro ideológico hacia la izquierda, de un hombre que estaría traicionando su "origen"

9 En este sentido, anuncios tales como "Jânio aconseja a la URSS (vía Tass) a resistir la tentación de hacer la paz"; "Kruschev ve el convite a Yuri Gagarin como un gesto de amistad" (Jornal do Brasil, 3 de agosto: 4); "Delegación brasilera para ampliar comercio con Cuba viaja hoy: permanecerá diez días" (13 de agosto: 4); tendían a provocar mayores recelos

 ISSN: 1870-3569

(Lanús, 1984: 290-291). En ese sentido, el gobernador de extrema derecha Carlos Lacerda manifestaba, decepcionado con las acciones de Quadros, que la política externa de Brasil estaba al servicio del comunismo, sirviendo como "cabeza de puente" para que Rusia completara lo que había llevado a cabo en Cuba. Bajo esta perspectiva, consideraba que el principio de autodeterminación esgrimido por Itamaraty era una mera excusa para entregar el país a los "nuevos señores del mundo" (Jornal do Brasil, 1961, 4 de agosto: 1-3). Otro ejemplo provenía de un integrante de su propio partido, el senador por San Pablo Benedito Calazans, que decide romper con el gobierno contrariado con su política "pro-rusa" (24 de agosto: 1-3).

De igual modo, el propio Frondizi era víctima del juego internacional ideológico desatado en torno a la Cuba castrista, que asimismo se imponía como un "elemento perturbador" del propio juego político local, manipulado tanto por los grupos fanatizados de la burguesía conservadora como por parte de la izquierda recalcitrante, a los fines de interferir con las políticas estatales. Para ello, pusieron en práctica todas las metodologías imaginadas, la mayor parte cargadas de ciega vehemencia. Este fanatismo opositor llegó a ser tan paradójica que ambos bandos ideológicos competían por denunciar en primer lugar al presidente, aunque sustentados en acusaciones absolutamente contradictorias.

Luna (2000:121) es claro al señalar esa sorprendente antinomia: "En el orden internacional, los sectores que simpatizaban con la revolución cubana hicieron del castrismo una bandera de lucha contra Frondizi; a la vez, sectores anticomunistas denunciaban al presidente como un cómplice del régimen de La Habana". Asimismo, en el ejército continuaban los resquemores hacia cualquier tipo de acercamiento al Brasil, considerado históricamente como "un rival permanente y un enemigo en potencia" (Potash, 1985, t. 2:452).

Por su parte, el gobierno yanqui miraba con malos ojos cualquier tipo de asociación en el Continente que estuviera fuera de su égida, y más aún cuando se trataba de los dos mayores Estados al Sur del río Grande. Los cambios mundiales tampoco eran del gusto de la potencia: se vivía una etapa transicional en la composición del número de países soberanos, resultado del proceso de descolonización, que entre otras consecuencias estaba carcomiendo la influencia estadounidense en las organizaciones internacionales —sobre todo en las Naciones Unidas—, donde se modificaron las mayorías votantes y la orientación del voto.

Los Estados de la periferia cuestionaban tanto los valores subyacentes como las específicas preferencias políticas de EEUU (Dallanegra Pedraza, 2003, cap.5: 34-35). La alianza argentino-brasileña tampoco era

de su agrado y, más bien, era juzgada como una peligrosa suma de fuerzas y potencialidades que una mera asociación de dos naciones vecinas (Moniz Bandeira, 1995:132). Esta percepción, ya de por sí negativa, a su vez era alimentada por el hecho de que uno de los "socios" había sido, "por mucho tiempo, el país latinoamericano más distante y más impermeable a la influencia norteamericana, y también el más hostil" (Lowenthal, 2000/2001:20).

En consecuencia, y tras la sorpresa inicial, el papel jugado por Argentina para lograr una entente con su clásico competidor, deparaba hondas suspicacias a los estadounidenses. Su diplomacia no tenía precisamente una mirada miope sobre el tema, dado que se trataba efectivamente de una alianza estratégica que potenciaría el papel de ambas naciones en el sistema continental e internacional. Así, desde la óptica del Norte, la asociación era vista como un peligro inminente que atentaba contra sus acciones divisionistas sobre el Subcontinente, tendientes a fomentar su "balcanización".

La alianza argentino-brasileña era un intento por quebrar el raquitismo histórico de las relaciones exteriores latinoamericanas, resultante de las posiciones individualistas que asumían sus países frente a los poderes de turno, sobre todo en un momento en que el mundo comenzaba a ver cómo se materializaban uniones en bloque que contrastaban con el individualismo del Subcontinente, siempre alentado por la potencia hegemónica que fomentaba el viejo adagio divide et impera. En este sentido, Dallanegra Pedraza (2003, cap.5:35) bien señalaba que "la debilidad de los países de la periferia, resulta de su incapacidad de influir unilateralmente a la vez que de formar alianzas "horizontales" estratégicas y razonables para lograr un mayor peso de negociación".

Los sectores reaccionarios yanquis intentaban alentar las históricas rivalidades de uno y otro vecino del Cono Sur. Sus fines buscaban exacerbar los fundamentalismos nacionalistas y detener el acercamiento. Llegar a impedir la formación de un polo de poder era también un objetivo central a defender por el complejo de la industria de armamentos estadounidense, que había forjado un espacio de influencias de peso tras su expansión en el segundo conflicto mundial. El falso argumento que se publicitaba era "que ambos países se subordinaban recíprocamente entre sí a costa del debilitamiento de sus soberanías. Actitud, que en su criterio, venía en beneficio de la revolución cubana" (Gussoni, 2010:92).

Si bien las presiones que sufrieron uno y otro mandatario desarrollista, tanto del frente interior como del externo —impregnadas como estaban de concepciones maniqueístas de la política internacional— fueron muy

duras, no alcanzaron para detener un proceso firme de asociación bilateral, que tendría su corolario en el encuentro a desarrollarse en la ciudad brasileña de Uruguayana, Río Grande do Sul, fronteriza con Argentina y ubicada enfrente mismo —río Uruguay de por medio— de la correntina Paso de los Libres, donde había nacido Frondizi. La elección del lugar no fue aleatoria. Por el contrario, respondía a cuestiones propias de ambos países, dado que "el presidente brasileño carecía de autorización para ausentarse del país y corrían rumores del lado argentino que impulsaban a Frondizi a no alejarse demasiado de su propio territorio" (Gussoni, 2010:92). La conferencia entre los dos jefes de gobierno finalmente se llevó a cabo entre el 20 y el 22 de abril de 1961.

Los sucesos que se estaban desarrollando en Cuba, con la invasión de un grupo de disidentes apoyados por los EEUU, sumió al evento en un contexto de crisis. Los eventos en la isla caribeña fueron muy dramatizados en los sectores más refractarios del ejército argentino, siempre dispuestos a encontrar cualquier justificativo para torpedear las políticas del gobierno —en esta oportunidad la cumbre bilateral—, al punto tal que el secretario de Marina, almirante Clement, le dejó en claro a Frondizi, en un memorándum, que no respondería ante los efectos desestabilizadores que ocasionaría su reunión con Quadros, aconsejándole que sería conveniente su postergación (Lanús, 1984:291).

A pesar de los contratiempos, la reunión y su agenda comenzaron a prepararse minuciosamente en la Cancillería del Palacio San Martín bajo el comando del reemplazante de Florit, Diógenes Taboada, y la Embajada Argentina en Río, a cargo de Carlos Muñiz. Los dos mandatarios iban a generar el entendimiento cumbre en la trayectoria de ambas naciones hasta ese momento, otorgando continuidad a los meritorios antecedentes forjados desde las pioneras reuniones de Roca y Campos Salles a fines del siglo XIX.

Mientras tanto, en el escenario continental se estaba gestando el mayor fiasco en la historia de los EUA —Vietnam vendría más adelante— con respecto a su política intervencionista internacional. El absoluto fracaso de la invasión a Cuba apoyada por Kennedy, más allá de la derrota propiamente dicha de las tropas irregulares, que salpicaba al ejército y a los servicios secretos yanquis, fue un golpe contundente para la imagen del presidente demócrata y su gestión de gobierno. De allí en adelante su prestigio caerá en picada y para muchos será uno de los factores que desencadenará su asesinato. Kennedy, según el propio Frondizi, fue engañado por la CIA en la planificación de la operación con el fin de debilitar su imagen, siendo víctima de constantes presiones por parte de los grupos

opositores que lo consideraban "un hombre blando" para comandar a su país contra los embates del comunismo (Frondizi, 1989:16-17).

En ese ambiente enrarecido, los dos mandatarios sudamericanos llevaron a cabo el encuentro, tratando como punto inicial y fundamental los asuntos de la política internacional, con el énfasis puesto en la crisis cubano-norteamericana y en la posición neutralista o tercermundista de Quadros (Jornal do Brasil, 1960, 21 de abril:1-3). Frondizi fue quién llevó adelante la mayor parte de los temas discutidos, sobre todo a raíz de la admiración que sentía Quadros por él y, seguramente, por el superior conocimiento global de los acontecimientos mundiales que esgrimía el argentino, con el agregado no menor de una experiencia más dilatada en el ejercicio del cargo máximo de gobierno; algo semejante a "una relación de maestro-discípulo" (Camilión, 1999:69). Uno y otro sí se equiparaban en su plena conciencia de que eran protagonistas de la gestación de un episodio de alcance histórico, cuyas implicancias alcanzaban escala continental.

Al comenzar la cumbre, el brasileño interpeló a Frondizi sobre cuáles eran los temas de política internacional que más lo inquietaban y, a su turno, su interlocutor lo sondeó sobre el motivo de las posturas un tanto ambivalentes en cuanto a los sucesos mundiales y a su posición de tipo "neutralista". La cuestión principal giraba en torno al enfoque que debería tomar Sudamérica ante el nuevo y complicado escenario mundial. Quadros pretendía orientarla, como lo venía haciendo, hacia una postura similar a la sostenida por los países del Movimiento de No Alienados. Con ese objetivo pretendió formar un bloque neutralista en el Cono Sur, iniciativa que fue rechazada de plano por Frondizi (Moniz Bandeira, 1987:38).

Esas ideas no estaban erradas, pero eran más bien propias de un pensamiento idealizado, que para Frondizi era contraproducente: "una desubicación geográfica y cultural", demasiado teórica para el pragmatismo del rioplatense, que si bien reconocía que el planteo tenía su cuota de validez, pecaba de ingenuo a la hora de mostrar cartas de valor en el complicado juego internacional del momento. Asimismo, advertía que se trataba, sobre todo, de posiciones que tendían más bien a "dar satisfacciones a la opinión pública durante un tiempo" y, en línea con su praxis, le señalaba que "no se trata de mantener el prestigio de los presidentes en base a declaraciones de tipo general sino de dar soluciones a los problemas concretos que plantean las exigencias del desarrollo nacional". El crecimiento económico estaba sustentado en el propio esfuerzo de los países, pero "también depende de la ayuda extranjera [siendo los EEUU] el centro financiero fundamental" (Lanús, 1984:292-293). De ahí la necesidad de mantener una política conciliadora con ese superpoder.

De la mano de esas expresiones, queda a la vista la táctica frondizista para llevar adelante, con Brasil, una acción conjunta. Si bien apuntaba a lograr un estado de no alineación con respecto al poder yanqui, tampoco pretendía, por inoperante, caminar hacia una confrontación directa que sólo le depararía a ambos "socios" la imposibilidad de acceder al capital necesario para el desarrollo de sus modelos económicos (Sikkink, 2009:44). Esta táctica esgrimida por el radical, plena de pragmatismo y prudencia, era una herramienta de las más utilizadas para llevar adelante la estrategia propiamente dicha del desarrollismo: lograr obtener los capitales extranjeros, sobre todo norteamericanos, para llevar al éxito su programa de desenvolvimiento en el menor plazo posible. En este sentido, la cancillería operaba como su brazo ejecutor.

La política exterior argentina, puesta al servicio del proyecto desarrollista, había proporcionado sostén diplomático a la política de liberación del subsuelo petrolero para alcanzar el autoabastecimiento, meta que se cumplió y ayudó a efectuar arreglos satisfactorios y sin mayores dilaciones con los inversionistas, en particular extranjeros, para mostrar un nuevo perfil al mundo financiero sobre la seriedad de las garantías que daba el país. Por ende, para alcanzar este objetivo insoslayable, la confrontación con el gobierno del país que tenía el gran capital disponible no era precisamente un criterio razonable.

De ese modo, la "prudencia" frondizista estaba más bien ligada a una cuestión realista de evitar un choque directo con los intereses de la potencia hegemónica —en buena medida en lo atinente a las cuestiones ideológicas y de seguridad continental—, y así lograr mantener una relación razonablemente cercana que facilitara, al mismo tiempo, acercarse al apoyo financiero. El momento era propicio, dado que Kennedy estaba dando sus primeros pasos con la Alianza para el Progreso y prometía a los latinoamericanos un paquete de asistencia crediticia millonaria, lo que parecía ser finalmente la puesta en marcha del nuevo Plan Marshall (Goodwin, 1962).

En ese aspecto, los éxitos alcanzados en la búsqueda del capital internacional, tanto en créditos como en inversiones directas, fueron contundentes. El desarrollismo argentino consiguió las tasas más altas de inversión directa de capitales externos de la historia del país, que fueron volcados sobre todo hacia sectores estratégicos de la industria de base, con montos que ascendieron a los 525 millones de dólares (Cardoso, 1976:123; Díaz, 1977:63; Sabato, 1963). En la etapa siguiente —la gestión de Arturo Illia— dichos montos cayeron en pendiente, hasta sólo orillar los 74 millones de la misma moneda (Gussoni, 2010:99). Además, los niveles alcanza-

dos en la producción y la productividad fueron también inéditos (Cerrutti, 2001).

Sobre la dirección que debían seguir Brasil y Argentina para lograr su cometido —es decir, hacerse con los dólares para el desarrollo—, es oportuno traer a colación la descripción teórica que hace Dallanegra Pedraza acerca de lo que llama "conductas autonómicas", a fin de comprender la coherencia de la directriz de Frondizi y su cuerpo diplomático frente a los planteos retóricos de Quadros. El citado autor clasificaba como "conductas autonómicas":

> todas aquellas actitudes o políticas de los miembros de un ámbito hegemónico que, oponiéndose o resistiéndose a la potencia polar, de manera heterodoxa, toda vez que lo haga en determinados aspectos de la política global, sin que constituya una oposición frontal a sus lineamientos básicos (…) busca mejorar su inserción global y su independencia de desempeño

Continuaba señalando cuáles serían los "límites" que pueden cruzar los "hegemonizados", sin llegar a producir conflictos que le ocasionasen sanciones por parte de la potencia hegemónica (por ejemplo, la invasión de Bahía de los Cochinos, expulsión de la OEA y bloqueo económico de EEUU a Cuba). A esa "frontera" la denominaba "línea de control intrahegemónico" y estaría sujeta, por parte del país decisor, al nivel de "permisividad" que le confería a las acciones de tinte autonomista de los Estados que están bajo su influencia. A su vez, por el lado de los miembros "hegemonizados o direccionados", estaría en relación al nivel de "capacidad" que poseían para lograr neutralizar ("resistir") los embates de la potencia, sin caer en virtuales castigos (Dallanegra Pedraza, 2009, cap. 2:51-52).

Esa propuesta teórica, en líneas generales, era lo que en otras palabras Frondizi trataba de hacer entender a su inestable colega brasileño: asociarse, llevar adelante una política asociativa fructífera y mantener distancia prudente del rígido alineamiento ideológico del momento, pero sin terminar en una confrontación directa con los EEUU, que sólo acarrearía perjuicios o sanciones. Para el caso, acarreaba un impedimento de peso en pos de conseguir créditos y mejorar los acuerdos comerciales. Una cosa era dejar de ser funcional a la potencia y otra muy distinta era convertirse en blanco de sus represalias. Y la historia reciente latinoamericana estaba salpicada de antecedentes de este tipo.

Allí se encontraba la verdadera razón de la "prudencia frondizista", que en realidad era una táctica pragmática, ajustada a los márgenes de poder que podían utilizar dos Estados sudamericanos subdesarrollados

frente a una potencia hegemónica industrializada. De este modo, Frondizi comprendía, con su "pensamiento global", la mutante situación del dividido mundo de los años 60. Ese conocimiento lo volcaba en la búsqueda de los medios disponibles para introducir a su país en los pocos intersticios que dejaba abierto el capitalismo para que un Estado periférico pudiera insertarse en el camino del desarrollo. En esta exploración, lo más criterioso era pasar desapercibido.

Quadros finalmente desistió de su ideario ante la solidez de los argumentos del argentino, alcanzando de esta manera una definición compartida sobre el camino a tomar por ambas naciones en el campo de la política externa, con el énfasis puesto en sus relaciones con la potencia hemisférica. Aceptó así el criterio argentino "de que no era posible forzar a EUA a negociar buscando puntos de apoyo extracontinentales". También expresaron pleno apoyo a la Alianza para el Progreso (Jornal do Brasil, 1960, 21 de abril: 1-3).

En efecto, Frondizi tenía en su poder una carta de porte para esgrimir ante Kennedy, a fin de convencerlo de ejecutar su proyecto de asistencia financiera. Paralelamente, se dejaba de lado una definición concreta sobre el tema cubano, evitando por este medio socavar las buenas relaciones con el demócrata, al no dejarle lugar para duda alguna sobre los motivos del encuentro. El argentino había logrado evitar que las buenas relaciones con el Norte se trabaran por un simple "rapto de izquierdismo" del carioca, logrando además morigerar la continuidad de su política neutralizante (Gómez, 2004:8).

La Declaración de Uruguayana, pieza diplomática integrada por ocho artículos, estaba substancialmente compuesta por definiciones comunes sobre cuestiones políticas y económicas (expuestas en líneas generales), que las dos naciones aceptarían como propias. Los contenidos de los parágrafos iban desde tópicos doctrinarios generales —en tanto miembros de la cultura occidental y cristiana (concordantes en la defensa de los intereses latinoamericanos y de la forma de gobierno democrática)—, hasta cuestiones "más prácticas" para el momento, tal como lo eran la defensa del principio de autodeterminación (en clara referencia a Cuba) y los problemas atenientes al desenvolvimiento, donde apoyaban a la Alianza para el Progreso como continuidad de la OPA. Asimismo, hacía referencia (como era ya costumbre) a la "colaboración externa", es decir a los créditos norteamericanos en particular.

Otro asunto abordado, que más adelante llegará a tener suma importancia en las relaciones entre ambas naciones, fue la tentativa de planificación de una central hidroeléctrica de gran potencia en el Salto de

"Sete Quedas", la futura Itaipú. El emprendimiento devendrá en largas controversias entre los gobiernos militares que se implantarán a posteriori en el poder, provocando un perjudicial retroceso de lo conseguido en Uruguayana. Dará pie a un capítulo más, de los tantos escritos, en la problemática historia común de los países fronterizos que comparten la Cuenca del Plata.

Luego del acuerdo —que Quadros firmó aún a sabiendas de las críticas que iba a recibir por parte de los sectores más anacrónicos de Itamaraty, que veían con malos ojos la preeminencia de la diplomacia de Buenos Aires en la reunión— se pondrán en práctica acciones trascendentes, generadas por el mecanismo concertado en el Acuerdo de Intercambio de Información y Consulta. La trayectoria vinculante hacia el logro de Uruguayana había dado como resultado "una traducción diplomática de la convergencia del nacional-desenvolvimiento de Brasil y Argentina" (Candeas, 2010:186). En expresiones del Canciller Dantas: "los Acuerdos de Uruguayana (…) marcan el rumbo de esa unión" y el nuevo paradigma de las relaciones bilaterales implicaba la substitución de la "competición por la colaboración" entre los viejos rivales, ahora encolumnados hacia un "idéntico proyecto nacional", tanto en el "campo político [como] en el económico" (Dantas, 1961:11-13).

En lo inmediato, su producto más destacado consistió en exhibir un frente común en la reunión de Punta del Este-Uruguay, a comienzos de 1962, donde estuvieron a punto de evitar la expulsión de Cuba de la OEA. A mediano plazo, representará el antecedente más relevante en el extenso y complicado curso de vinculación bilateral que llevará, finalmente, a la construcción del Mercosur.

Conclusiones

La investigación realizada posibilitó establecer que el curso de los acontecimientos que dieron lugar a los Acuerdos de Uruguayana marcó una evolución trascendental hacia una convergencia de intereses económicos y políticos, en la extensa y oscilante historia de las relaciones bilaterales entre las dos mayores Estados al Sur del río Bravo. En lo concerniente a los objetivos de la economía, estuvieron decididos a contrarrestar las carencias inherentes a sus estructuras económicas subdesarrolladas, pergeñando tanto una inserción más conveniente en el sistema de intercambios global como la puesta en marcha de un modelo de desarrollo industrial de base. Por su parte, el proyecto de política exterior compartido fue llevado a cabo a través de la construcción de un eje estratégico, que tenía como finalidad poner en práctica una labor diplomática de línea independiente frente a los

condicionamientos propios del conflicto bipolar y, en particular, de los que pretendía imponer la potencia hemisférica.

En la que aquí se identifica como la primera fase de la trayectoria, que culmina en los Acuerdos de Uruguayana, protagonizada por Kubistchek y Frondizi, fueron incorporadas al debate, mediante la presentación de la Operación Panamericana, las cuestiones referidas al crónico y endémico estancamiento del Subcontinente. Si bien esa original iniciativa no alcanzó los objetivos perseguidos —es decir obtener la ayuda crediticia yanqui—, ayudó a canalizar la aproximación latinoamericana y puso sobre el tapete las acuciantes y desoídas necesidades de sus pueblos.

En efecto, los años iniciales de la década de 1950 fueron el marco temporal donde Brasil y Argentina comenzaron a encolumnarse en defensa de intereses compartidos y, alentados por la repercusión continental del lanzamiento de JK, se decidieron a profundizar los nuevos vínculos, aunque todavía en una instancia de "tibio" distanciamiento con respecto al poder del Norte. En este sentido, aquí se ha demostrado el giro efectuado en la orientación de la política exterior que ejecutaron entrambos Estados, que venía gestándose desde los gobiernos de Perón y Vargas, tendiente a establecer una posición de no alineación frente a esa potencia.

A partir del inicio de la segunda fase, con la llegada de Quadros al poder, esa posición comienza a radicalizarse de la mano del neutralismo que asume el nuevo mandatario y su contundente respaldo al Movimiento de Países No Alineados. Estas sorpresivas medidas, para un hombre que representaba a la derecha, depararon en fuertes sospechas por parte de los grupos opositores y de miembros de su propio partido que, junto al recelo norteamericano, pusieron todo tipo de reparos a su política. Sincrónicamente, se acercó decididamente a Argentina, otorgando respaldo a la gestión de Frondizi.

Si bien la administración frondizista priorizó —sobre todo influenciada por el pensamiento de su principal ideólogo, Rogelio Frigerio—, la integración nacional por sobre la regional, esto de ninguna manera significó que el desarrollismo argentino no bregara por el acercamiento entre las distintas naciones del Subcontinente y, en particular, con Brasil. Esta tendencia posibilitaría, en el mediano término, la primera integración en el área de la Cuenca del Plata. En efecto, ambos mandatarios entablaron una fluida relación que llevó a encaminar la vinculación bilateral a una fase de notables logros. Asimismo, los dos estuvieron convencidos que su ejemplo tendería a influenciar, para que emularan su iniciativa, a los demás países de la región. Esto representaba un intento orientado a modificar anacróni-

cas posiciones, más aún cuando al otro lado del Atlántico se estaba gestando, en esta polifacética etapa, un fenómeno sui generis de integración, es decir el despegue de la futura unificación económica europea.

En la parte final del trabajo se dialoga sobre los desiguales enfoques de los propios protagonistas, que también entorpecieron el curso de las tratativas, en tanto el brasileño se inclinaba más hacia un "neutralismo potencial", mientras que su par argentino esgrimía un desnudado pragmatismo. Ambas posturas, si bien contrapuestas en varios aspectos, fueron superadas en la ronda de negociaciones que entablaron en la ciudad de Uruguayana, en la medida en que el brasileño aceptó las sugerencias de su par argentino de morigerar su distanciamiento con los EEUU. Al recapacitar mitigó los recelos acerca de su sospechosa simpatía por el socialismo y, de este modo, alentó mejores posibilidades de recibir los beneficios que repartiría la potencial puesta en práctica de la Alianza para el Progreso; aunque sin dejar de mantener una postura decidida en torno a no interferir en la evolución de los acontecimientos de la Cuba revolucionaria y de defender el derecho de autodeterminación.

La investigación demostró la trascendencia del proceso que culminó en Uruguayana. La cumbre concretada forjó otro eslabón en la cadena de iniciativas bilaterales, orientadas a lograr un escenario propicio para encaminar una posible integración. La construcción del presente bloque subregional es el resultado de ese esfuerzo.

ISSN: 1870-3569

Referencias

1. Benevides, M 1979, O governo Kubistschek, desenvolvimento economico e estabilidade política 1956-1961, Paz e Terra, Río de Janeiro.
2. Brito Cruz, J 1989, "Aspectos da evolução da diplomacia brasileira no período da política externa independente (1961-1964)", en Ensaios de História Diplomática do Brasil (1930-1986), Cadernos do IPRI, no. 2, Fundación Alexandre de Gusmão, pp. 65-78.
3. Camilión, O 1999, Memorias políticas. De Frondizi a Menem (1956-1996), Planeta, Buenos Días.
4. Candeas, A 2010, A Integração Brasil-Argentina. História de uma idea na "visão do outro", Fundación Alexandre de Gusmão.
5. Cardoso, F 1976, Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes (Argentina y Brasil), Siglo XXI, México.
6. Carone, E 1985, A república liberal II Evolução política (1945-1964), Difel, San Pablo.
7. Cerrutti, H. (2001) "Indicadores económicos", en Arturo Frondizi, 1428 días de desarrollo en democracia, Fund. Frondizi, Buenos Aires.
8. Dallanegra L 2009, Teoría de las Relaciones Internacionales. Material de Cátedra de Teoría de las RR II, Universidad de Maimónides, Buenos Aires.

a. ---------- (2003). Reformulación del Orden Mundial: El Fin de una "Macro-Etapa". Ed. del Autor, Buenos Aires, consultado el 1 de mayo de 2011, http://luisdallanegra.bravehost.com/Ormacroe/cap9o02.htm

9. Díaz, F 1977, Conversaciones con Rogelio Frigerio, Hachette, Buenos Aires.
10. Di Tella, T. (1998). "La política en Brasil y Argentina entre 1955 y 1966", consultado el 30 de abril de 2011, http://www.educ.ar/la_politica_en_brasil_y_argentina.pdf
11. Ffrench-Davis, O. y Palma, J. (1997). "Las economías latinoamericanas, 1950-1990", en L. Betthell. (ed.). Historia de América Latina, vol. 11. Barcelona: Cambridge Press/Crítica, pp. 83-161.
12. Frondizi, A 1989, El presidente Kennedy que yo conocí, Acad. Argentina de Historia, Buenos Aires.
13. Galasso, N 2005, Perón: Formación, ascenso y caída/ Perón: Exilio, resistencia, retorno y muerte, 2 tomos, Colihue, Buenos Aires.
14. Gómez, A. (2004). La política exterior del Presidente Arturo Frondizi, Fund. Centro de Estudios A. Frondizi, Buenos Aires, consultado el 7 de mayo de 2011, http://www.fundacionfrondizi.org.ar/docs/Gomez-28-10-04.doc
15. Gómez Mansur, T 1999, "Opinião pública e política externa do Brasil do Império a João Goulart: um balanço historiográfico", en Revista Brasileira de Política Internacional, Instit. Brasileiro de Relações Internacionais, no. 1, vol. 42, pp. 30-61.
16. Goodwin, R 1962, "O Futuro da liberdade e a "Aliança para o Progresso", en Revista Brasileira de Política Internacional, no. 17, año 5, Instit. Brasileiro de Relações Internacionais, pp. 5-16.
17. Gussoni, E 2010, Estudio geopolítico comparado de las relaciones entre Argentina y Brasil, Universidad de Maimónides, Buenos Aires.
18. Hilton, S 1993, "Brasil e Argentina: da rivalidade à entente", en Revista Brasileira de Política Internacional, no. 2, año 36, Instit. Brasileiro de Relações Internacionais, pp. 54-66.

19. Lanús, J 1984, De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina 1945-1980, Emecé, Buenos Aires.
20. Lessa, R y Buarque de Holanda, C 2009, San Tiago Dantas. Coletânea de textos sobre política externa (org.), Fund. Alexandre de Gusmão, Brasillia.
21. Lowenthal, A 2000/2001, "Os Estados Unidos e a América Latina na virada do século", en Política Externa, no. 3, vol. 9, Paz e Terra, pp. 5-24.
22. Luna, F 2000, La Argentina, de Perón a Lanusse, Planeta, Buenas Aires.
23. Madrid, E 2003, Argentina Brasil. La suma del sur, Andina Sur, Argentina.
24. Marques, G 2010, Relações Político-Diplomáticas no Contexto da Guerra Fria (1959-1986), Fund. Alexandre de Gusmão, Brasilia.
25. Moniz, L 2004, Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur, Norma, Buenos Aires.
26. ---------- 1995, Estado nacional e política internacional na América latina, Ensaio, San Pablo.
27. ---------- 1987, O Eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina, Ed. Univ. de Brasília, Brasilia.
28. Paradiso, J 1993, Debates y trayectoria de la política exterior argentina, Grupo Ed. Latinoamericano, Buenos Aires.
29. Potash, R 1985, El ejército y la política en la Argentina II 1945-1962, Hyspamérica, Buenos Aires.
30. Romano, S 2008, "Brasil, Argentina y la integración regional durante la década de 1960 en el marco de las relaciones con Estados Unidos", en Confines, no. 8, pp. 31-45.
31. Sabato, A 1963, Historia de los contratos petroleros, Cogtal, Buenos Aires.
32. Sikkink, K 2009, El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubistchek, Siglo XXI, Buenos Aires.
33. Thorp, R. (1997). "Las economías latinoamericanas, 1939-1950", en L. Bethell (Ed.) Historia de América Latina, vol.11. Barcelona: Cambridge Press/Crítica.

FUENTES PRIMARIAS

Chicago Daily Tribune 1945, "Argentine dictador back", 17 de octubre de 1945, p. 1A.

Dantas, S 1961, Discurso pronunciado por el canciller San Tiago Dantas en la Academia Nacional de Derecho de Buenos Aires, 13 de noviembre de 1961, s/d, pp. 4-21.

Daytona 1961, "Brazil´s new president assumes explosive load", 30 de enero de 1961, Florida, EUA, p. 11.

Documentos da Política Externa Independiente, 2007, Comunicado: Posição brasileira. Álvaro da Costa (Org.), vol. 1, Fund. Alexandre de Gusmão, Brasilia, pp. 75-76.

Folha do São Paulo 1961, "Jânio renunciou", 25 de agosto de 1961, San Pablo.

Frondizi, A 1979-1982, Mensajes Presidenciales 1958-1962 (5 tomos), Centro de Estudios Nacionales/ Crisol, Buenos Aires.

Jornal do Brasil 1960, "Jânio e Frondizi iniciam conferência com um forte abraço", 21 de abril de 1960, Río de Janeiro, pp. 1-3.

 ISSN: 1870-3569

---------- 1961, "Jânio aconselha a URSS (via Tass) a resistir à tentação e fazer a paz", 2 de agosto de 1961, pp.1-3.

---------- 1961, "Kruschev vê convite a Yuri Gagarin…", 3 de agosto de 1961, p. 4

---------- 1961, "Governador acusa política externa…", 4 de agosto de 1961, pp. 1-3.

---------- 1961, "Jânio quer levar o Brasil…", 5 de agosto de 1961, p. 4.

---------- 1961, "Delegação brasileira…", 13 de agosto de 1961, p. 4.

---------- 1961, "Adauto: apoio da UDN a Jânio é indiscutible", 24 de agosto de 1961, pp. 1-3.

Lafer, H 1960, Relatorio do Ministério das Relações Exteriores, Biblioteca Nacional, Río de Janeiro.

Milwaukee Sentinel 1960, "Kennedy to Discuss Castro…", 13 de noviembre de 1960, Wisconsin, EUA, p.1.

The Calgary Herald 1958, "Leftists Win Vote In Argentina", 24 de febrero de 1958, Calgary, p. 2.